Problemy polityki społecznej

POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET NAUK O PRACY I POLITYCE SPOŁECZNEJ
UNIWERSYTET WARSZAWSKI
INSTYTUT POLITYKI SPOŁECZNEJ

Problemy polityki społecznej

STUDIA I DYSKUSJE

16 /2011

WARSZAWA 2011

Publikacja sfinansowana przez Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej
Polskiej Akademii Nauk

Numer dofinansowany ze środków Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej

RADA PROGRAMOWA
Julian Auleytner, Stanisława Golinowska,
Mieczysław Kabaj, Józef Orczyk (wiceprzewodniczący), Zdzisław Pisz,
Antoni Rajkiewicz (przewodniczący),
Barbara Szatur-Jaworska, Dorota Szelewa, Wielisława Warzywoda-Kruszyńska,
Cezary Żołędowski

ZESPÓŁ REDAKCYJNY
Jolanta Supińska (redaktor naczelna),
Włodzimierz Anioł (zastępca redaktor naczelnej),
Rafał Bakalarczyk (sekretarz redakcji)
Justyna Godlewska, Ryszard Szarfenberg, Maria Theiss, Gertruda Uścińska,
Cezary Włodarczyk, Maria Zrałek, Maciej Żukowski

Redaktor językowy
Anna Jakubas

Redaktor statystyczny
Alicja Maksimowicz-Ajchel

Korekta
Elżbieta Morawska

Copyright by
Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN i Instytut Polityki Społecznej UW

ISSN 1640–1808

Adres redakcji:
Nowy Świat 67, pok. 110
00-927 Warszawa
tel./fax 0-22 826-66-52
www.problemyps.pl
problemy.ps@uw.edu.pl

Nakład 300 egz.

Realizacja wydawnicza: PAN Warszawska Drukarnia Naukowa
Skład i druk: PAN Warszawska Drukarnia Naukowa
ul. Śniadeckich 8, 00-656 Warszawa
tel./fax 22 628-76-14
e-mail: wdnpan@wdnpan.pl, www.wdnpan.pl

Wersja papierowa pisma jest wersją pierwotną (referencyjną).

Spis treści

Od Redakcji 9
Profesor Tadeusz Kowalik. 11

STUDIA
Mirosław Księżopolski, *Dokąd zmierza polityka społeczna?* 15
Paolo Ermano, *Głos w sprawie progresywnego opodatkowania* 39
Rafał Bakalarczyk, *Perspektywy modelu szwedzkiego w postindustrialnej gospodarce* 59
Janina Petelczyc, *Na drodze społecznego rozwoju. Współczesna polityka społeczno-gospodarcza w Brazylii* 79

Z WARSZTATÓW BADAWCZYCH
Marc P. Berenson, *Reformowanie czy wzmacnianie biurokracji podatkowej. Reformy w Polsce i Rosji* 93
Karol Templin, *Imigranci i enklawy etniczne. Szwedzkie doświadczenia* 113

RECENZJE
Magdalena Kocik, *Dzieci ulicy — Nieodrobiona lekcja historii* 123
Grażyna Magnuszewska-Otulak, *Zdrowie publiczne* 133

Z ŻYCIA NAUKI
Barbara Petz, *Czwartki u Ekonomistów.* Jubileusz profesora Tadeusza Kowalika w listopadzie 2011 roku 149
Habilitacje z zakresu polityki społecznej 161

Contents

Editorial 9
Prof. Tadeusz Kowalik 11

STUDIES
Mirosław Księżopolski, *Where is the social policy heading toward?* 15
Paolo Ermano, *Voice regarding progressive taxation* 39
Rafał Bakalarczyk, *The prospects of Swedish model in the age of postindustrial economy* 59
Janina Petelczyc, *On the way of social development. Contemporary social and economic policy in Brasil* 79

FROM THE RESEARCH AND REPORTS
Marc Berenson, *Reforming or intensifying the tax bureaucracy. Tax reforms in Russia and Poland* 93
Karol Templin, *Imigrants and ethnic enclaves. Swedish experiences* 113

REVIEWS
Magdalena Kocik, *The children of streets –unexecuted lesson of history* 123
Grażyna Magnuszewska-Otulak, *Public health* 133

FROM THE ACADEMIC LIFE
Barbara Petz, *Jubilee of Prof. Tadeusz Kowalik* 149
Postdoctoral degree dissertations in social policy completed in 2011 161

Od Redakcji

W numerze tym, podobnie jak w wielu poprzednich, staramy się ukazać wielowarstwowość i wielowymiarowość polityki społecznej.

Przypominamy, że racją bytu polityki społecznej jest człowiek w opałach, imigrant, chory, dziecko… Człowiek, którego zdolność do przetrwania i kreatywność są uwarunkowane przez otoczenie instytucjonalne i stosunki międzyludzkie. Zwracamy więc uwagę na narzędzia polityki społecznej, instytucje gromadzące środki na politykę społeczną i instytucje świadczące usługi społeczne.

Ważne jest to, co dzieje się za granicą, lądową czy morską, w Szwecji, Rosji, a nawet w Brazylii, jakie koncepcje rozwoju społecznego i gospodarczego są tam wybierane i z jakim powodzeniem realizowane. Jakie instrumenty polityki społecznej i gospodarczej są tam testowane.

Światowe spory ideowe i naukowe nie znają granic, warto więc śledzić i opracowania naukowe i odwołujące się do tej wiedzy stanowiska polityczne. Pozwala to obserwować wpływ nauki na praktykę, wpływ realiów na pytania badawcze, wyważać szanse *evidence-based policy* i *policy-based research.*

Poszukujemy — i znajdujemy — ekonomistów, którzy sens gospodarowania odnajdują w wartościach społecznych. Takich, jak Tadeusz Kowalik.

Profesor Tadeusz Kowalik (1926–2012)

„Tadeusz Kowalik nie żyje” — zabrzmiało to niewiarygodnie.

Tadeusza Kowalika poznałam jako autora dzieł ekonomicznych i jako eksperta pierwszej SOLIDARNOŚCI. Obserwowałam go w różnych rolach, zawsze wyróżniał się takimi cechami jak erudycja, dociekliwość, ideowość, charyzmatyczna osobowość, odwaga i waleczność. Długo był wysportowanym taternikiem i łyżwiarzem. Mimo zaawansowanego wieku i schorowanego organizmu wydawał się niespożyty.

Był konsekwentny i wyrazisty w swych przekonaniach, co podziwiałam w gremiach politycznych i naukowych, w których się spotykaliśmy (i które stanowiły zaledwie cząstkę jego bujnej aktywności). Między innymi w międzynarodowej grupie alternatywnych ekonomistów EUROMEMORANDUM, którą traktował jako szansę racjonalnego myślenia o związkach gospodarki i społeczeństwa. Widziałam, z jaką atencją był tam traktowany i znalazł wielu przyjaciół.

Brał też często udział w konferencjach POLSKIEGO TOWARZYSTWA EKONOMICZNEGO, najstarszej organizacji polskich ekonomistów. Nic dziwnego, że PTE w roku 2011 zorganizowało jego jubileusz.

Doradzał Unii Pracy, był członkiem Rady Społecznej przy premierze, założonej przez Izabelę Jarugę-Nowacką. Przedtem, wtedy i potem bardzo ostro wypowiadał się o aspołecznej polityce kolejnych rządów. I nie był przez te rządy kochany. Z drugiej strony chętnie spotykał się z nieestablishmentowymi ugrupowaniami lewicowymi.

Przez te lata wiele dowiadywałam się nie tylko o jego wiedzy i postawie, ale także o szacunku, jaki budził wśród ludzi.

Warto dodać, że był naszym autorem, czytelnikiem i wiele razy w rozmowach chwalił PROBLEMY POLITYKI SPOŁECZNEJ.

Jolanta Supińska

STUDIA

Mirosław Księżopolski

Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Dokąd zmierza polityka społeczna w Polsce?

Wprowadzenie

Na początku 2011 r. minęło nieco ponad 20 lat od rozpoczęcia procesu transformacji ustrojowej w Polsce. Jest to dobra okazja do zastanowienia się nad tym, co w ciągu tych dwudziestu lat stało się z polską polityką społeczną i czy można już mówić o ukształtowaniu się wyraźnego kierunku jej ewolucji. W tym opracowaniu chciałbym spróbować odpowiedzieć na pytanie o to, czy wiadomo już ku jakiemu modelowi zmierza polityka społeczna w naszym kraju. Czy będzie to model, wzorowany na którymś z funkcjonujących w rozwiniętych krajach gospodarki rynkowej, czy też będzie on specyficzny dla byłych krajów socjalistycznych, a może jedynie dla Polski ?

Pytanie o kierunek przemian polityki społecznej w nowych warunkach ustrojowych (gospodarka rynkowa, demokracja parlamentarna) nurtuje polityków społecznych od samego początku procesu transformacji. Byłe kraje post-socjalistyczne traktowane są — używając określenia Gösty Esping-Andersena — jako „faktyczne laboratorium eksperymentalne”[1] (Esping-Andersen 1966, s. 267), a prowadzona w nich polityka społeczne stała się przedmiotem wielu ciekawych opracowań[2].

[1] *A virtual laboratory of experimentation.*

[2] Zob.: m. in. Cerami 2006, Cerami, Vanhuysse 2009, Cook 2010, Haggard, Kauffman 2008, Ingot 2008. A z opracowań polskich: *Dekada polskiej polityki społecznej* 2000, Rymsza 2004, Golinowska, Hegstenberg, Żukowski 2009.

Kilka lat temu, podsumowując pierwszą dekadę tego procesu, określiłem wyłaniający się model polityki społecznej w Polsce jako **paternalistyczno-rynkową hybrydę**. Chciałem w ten sposób uwypuklić dużą niejednorodność stosowanych rozwiązań, będących swoistą mieszanką gwarancji państwa i elementów nieskrępowanej gry rynkowej. Jak pisałem: „Z jednej strony, mamy do czynienia z wyraźnym powiązaniem procesów zaspokajania podstawowych potrzeb ludności z mechanizmami rynkowymi, z drugiej zaś — władze publiczne wciąż w znacznym zakresie ingerują w proces zaspokajania tych i innych potrzeb", i dalej: „paternalizm miesza się z 'ucieczką' władz publicznych od odpowiedzialności za realizację praw socjalnych obywateli" (Księżpolski 2004, s. 217–218).

Czy ta ocena była trafna? Czy w drugiej połowie pierwszej dekady XXI wieku wydarzyło się coś, co można by uznać za potwierdzenie lub zaprzeczenie zarysowanego powyżej kierunku ewolucji polityki społecznej?

I. Co się wydarzyło w polskiej polityce społecznej w pierwszych dwóch dekadach transformacji?

W polskiej literaturze przedmiotu panuje zasadnicza zgodność co do periodyzacji ewolucji polityki społecznej w ostatnich 20 latach (zob. m. in. Golinowska 2009; Rymsza 2004). W pierwszym okresie (lata 1989–93) koncentrowano się przede wszystkim na działaniach o charakterze osłonowym, minimalizujących skutki rosnącego bezrobocia i spadających dochodów realnych znacznej części ludności. W latach 1994–97 nastąpiło zahamowanie procesu reform sfery społecznej. W okresie tym uchwalono jednak konstytucję, w której — obok umieszczenia stosunkowo szerokiego katalogu praw socjalnych — zadeklarowano wprowadzenie w Polsce społecznej gospodarki rynkowej. Prowadzone były również prace koncepcyjne nad reformami ubezpieczenia emerytalnego i systemu ochrony zdrowia. W kolejnym okresie (1998–2003) weszły w życie cztery duże reformy społeczne: reforma ochrony zdrowia (ubezpieczenia zdrowotne), reforma ubezpieczeń emerytalnych (trójfilarowy system, oparty na zdefiniowanej składce, indywidualnych kontach emerytalnych i możliwości kapitalizacji części składki emerytalnej za pośrednictwem prywatnych Otwartych Funduszy Emerytalnych), reforma administracji państwa (trójszczeblowy samorząd terytorialny, a w konsekwencji nowy podział i decentralizacja kompetencji w ramach polityki społecznej), oraz reforma systemu edukacji (zmiany zarówno organizacji procesu edukacji — wprowadzenie gimnazjów — jak i zmiany programów nauczania). Mniej więcej od 2003 r. ewolucja polityki społecznej weszła w nową fazę, w której Polska musi sprostać konieczności dostosowania się do wymogów i strategii socjalnej Unii Europejskiej, a także jak najlepiej wykorzystać możliwości związane z dostępnością pomocy finansowej w ramach funduszy strukturalnych UE, m. in. na rozwój działań w ramach tzw. aktywnej polityki społecznej.

Jak sądzę, zarysowana wyżej periodyzacja dobrze ujmuje główne etapy ewolucji polityki społecznej w ostatnim dwudziestoleciu. Uważam jednak, że trudno tylko na jej podstawie zidentyfikować wyłaniający się post-socjalistyczny model tej polityki. Umożliwia ona bowiem scharakteryzowanie jedynie przemian w ramach samej polityki społecz-

nej, tymczasem kształt strategii tej polityki w pierwszych dekadach transformacji zależał przede wszystkim od zmian zachodzących w jej otoczeniu. Patrząc z tej perspektywy szczególne znaczenie miały i mają przemiany systemu gospodarczego, funkcjonowanie demokratycznych mechanizmów sprawowania władzy oraz sposoby dostosowania się społeczeństwa do wyzwań związanych z transformacją ustrojową. Nasuwa się tu porównanie do dwóch głównych modeli polityk rodzinnych, zaproponowanych w 1978 r. przez dwoje amerykańskich badaczy: Sheilę Kamerman i Alfreda Kahna, którzy wyróżnili politykę rodzinną bezpośrednią (*explicite)* i pośrednią (*implicite*) (Kamerman, Kahn 1978). W tym pierwszym modelu polityka rodzinna jest prowadzona przez powołane do tego specjalne instytucje, których zadaniem jest realizacja celów dotyczących rodziny lub jej członków. W modelu pośrednim brak jest wyspecjalizowanych instytucji zajmujących się polityką rodzinną, a sytuacja rodziny zależy od wielu przedsięwzięć podejmowanych przez organa władzy publicznej dla realizacji ich specyficznych celów, które to działania mają równocześnie istotne znaczenie dla sytuacji rodzin. Jak sądzę, w ostatnim dwudziestoleciu o wiele większe znaczenie dla strategii polityki społecznej miały właśnie działania o charakterze pośrednim, a — tak, jak wyżej rozumiana — „bezpośrednia" polityka społeczna była przede wszystkim reakcją na procesy generowane poza nią. W kolejnych podpunktach omawiam te związki między strategią polityki społecznej a procesami urynkowienia gospodarki i demokratyzacji ustroju politycznego, które — jak sądzę — są najistotniejsze z punktu widzenia kształtującego się modelu tej polityki. Problem adaptacji społeczeństwa do zmian systemowych omówię po scharakteryzowaniu głównych kierunków działań podejmowanych w ramach polityki społecznej w ostatnich dwóch dekadach.

I.1. Gospodarka rynkowa a przemiany polityki społecznej

Wprowadzenie gospodarki rynkowej z początkiem 1990 r. było równoznaczne z radykalnym zejściem z dotychczasowej ścieżki (w literaturze przedmiotu używa się w tym kontekście anglojęzycznego określenia *path-departure*), po której poruszała się polityka społeczna w okresie realnego socjalizmu. Najistotniejszą zmianą było odejście od „socjalistycznych" gwarancji pomyślności i bezpieczeństwa socjalnego obywateli. Najważniejszą z nich była pewność pracy i płacy. Dzięki tej gwarancji zasadniczo wszystkie osoby, które mogły pracować, oraz ich rodziny (co w praktyce oznaczało niemal całą populację, dzięki prowadzonej wówczas polityce pełnego zatrudnienia) miały stosunkowo dużą pewność, że ich podstawowe potrzeby będą zaspokojone. Wprawdzie wynagrodzenia utrzymywano na niskim poziomie, a jakość i dostępność usług socjalnych była często niesatysfakcjonująca, niemniej jednak zapewniały one co najmniej minimalny, a nierzadko umiarkowany, poziom bezpieczeństwa socjalnego.

Drugą istotną gwarancją były wysokie subsydia państwowe do cen wielu podstawowych towarów i usług, takich jak np. żywność, lekarstwa, lokale mieszkalne i usługi mieszkaniowe, transport publiczny, wypoczynek, połączone z niemal powszechnym, bezpłatnym dostępem do szerokiej gamy usług socjalnych.

Trzeci rodzaj gwarancji, związanych z uspołecznionym charakterem gospodarki, wynikał z szerokiego zakresu funkcji socjalnych, pełnionych przez pracodawców. W praktyce zakłady pracy ponosiły znaczny stopień odpowiedzialności za zaspokajanie wielu ważnych potrzeb swoich pracowników i członków ich rodzin, w szczególności w sferze mieszkalnictwa, opieki zdrowotnej i wypoczynku.

Kolejny ważny filar bezpieczeństwa socjalnego — już jednak nie związany bezpośrednio z socjalistycznym charakterem ustroju — stanowił stosunkowo dobrze rozbudowany system świadczeń i usług socjalnych. Nie odbiegał on znacząco od norm i standardów wyznaczanych przez konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy, czy różne pakty międzynarodowe dotyczące sfery społecznej. Co więcej, w Polsce w owym okresie wydawano na utrzymanie tego systemu relatywnie więcej środków, niż czyniły to bardziej rozwinięte kraje europejskie w okresach, gdy były na podobnym, co nasz kraj, poziomie rozwoju ekonomicznego.

W przeciwieństwie do rozwiniętych krajów gospodarki rynkowej, w Polsce nie było świadczeń dla bezrobotnych, a pomoc społeczna koncentrowała się niemal wyłącznie na osobach niezdolnych do samodzielnej egzystencji, głównie osób starszych i niepełnosprawnych. Słabsza była także redystrybucyjna rola świadczeń socjalnych. W związku z niskim ogólnym poziomem płac i stosunkowo małymi rozpiętościami dochodów nie było potrzeby daleko idących korekt w tym zakresie za pomocą polityki społecznej.

Odejście od polityki pełnego zatrudnienia i pozostałych wymienionych wyżej „socjalistycznych" sposobów zapewniania dobrostanu i bezpieczeństwa socjalnego obywateli spowodowało pojawienie się bezrobocia, które stosunkowo szybko przybrało kilkunastoprocentowe — a w niektórych rejonach — nawet kilkudziesięcioprocentowe rozmiary, znaczny wzrost cen subsydiowanych przedtem towarów i usług, bardzo znaczne ograniczenie działalności socjalnej zakładów pracy, wprowadzenie lub zwiększenie odpłatności za korzystanie z niektórych usług socjalnych i komunalnych.

Drugą istotną zmianą związaną z zejściem z dotychczasowej ścieżki rozwoju polityki społecznej było ponowne daleko idące „urynkowienie" procesu zaspokajania podstawowych potrzeb ludności. Proponuję nazwać ten proces terminem „rekomodyfikacja", w nawiązaniu do określenia „dekomodyfikacja" (*decommodification*)[3], spopularyzowanego przez G. Espinga Andersena (Esping Andersen 1990). Poprzez „rekomodyfikację" rozumiem proces odzyskiwania przez pieniądz kluczowej roli w procesie zaspokajania podstawowych potrzeb obywateli. Do początku lat 90. bezpieczeństwo socjalne ludności było bowiem zapewnione przede wszystkim przez niemal powszechny dostęp do pracy i do konsumpcji z funduszy publicznych. Wprawdzie dla większości pracujących, standard życia możliwy do uzyskania jedynie dzięki oficjalnym wynagrodzeniom był zbyt niski, a faktyczny poziom zaspokojenia potrzeb zależał w znacznym stopniu od miejsca zajmowa-

[3] Esping Andersen użył go w nazwie wprowadzonego przez siebie wskaźnika *„decommodification index"*, który pokazywał na ile dostęp do wybranych świadczeń socjalnych w danym kraju jest bezwarunkowy, a w jakiej mierze jest zależny od uprzednio opłacanych składek, świadczenia pracy lub sytuacji materialnej świadczeniobiorcy.

nego przez daną osobę na „socjalistycznym" rynku, na którym konkurowano o dodatkowe dochody, przywileje, możliwość zakupu deficytowych towarów lub skorzystania z lepszej jakości usług. Niemniej jednak, w podziale dóbr dokonującym się na tym rynku, pieniądz odgrywał rolę drugorzędną. Decydujące znaczenie miały natomiast kryteria natury uznaniowej, często ściśle powiązane z miejscem pracy. W konsekwencji standard życia jednostek lub poszczególnych grup zawodowych często w niewielkim tylko stopniu zależał od ich indywidualnej wydajności pracy.

„Rekomodyfikacja", o której tu mowa, ma jak dotąd jedynie częściowy zakres, ponieważ państwo w dalszym ciągu zapewnia minimalny poziom życia oraz dostęp do niektórych podstawowych usług socjalnych (oświaty, w znacznym stopniu także ochrony zdrowia) niemal wszystkim obywatelom. Mimo to, zasadniczo wszyscy — w tym także rodziny osiągające niskie dochody — muszą teraz samodzielnie pokrywać rynkowe koszty nabycia dóbr i usług wysokiej — a często nawet umiarkowanej — jakości. Niemożliwe stało się bowiem dalsze korzystanie z mechanizmów „socjalistycznego" rynku dla poprawy swego standardu życia.

W mojej opinii, mimo wielu cech wspólnych z tymi europejskimi systemami świadczeń socjalnych, w których dominującą rolę odgrywały ubezpieczenia społeczne, podobieństwa między nimi a polskim systemem były w okresie tzw. realnego socjalizmu w dużym stopniu powierzchowne. Nominalnie podobne instytucje socjalne były oparte na odmiennych filozofiach i służyły różnym celom. W krajach gospodarki rynkowej ubezpieczenie społeczne było instytucją ogólnoobywatelskiej solidarności wyrażającej się w uczestnictwie w tworzeniu wspólnego funduszu ryzyka na wypadek zajścia typowych zdarzeń losowych, głównie tych związanych z niemożnością świadczenia pracy. Natomiast w krajach socjalistycznych ubezpieczenie społeczne było wykorzystywane jako instrument paternalizmu państwa. Pracodawcy byli zobowiązani do płacenia składek ubezpieczeniowych na rzecz swoich pracowników, ale zgromadzone w ten sposób fundusze były traktowane[4] tak, jak środki budżetu państwa pochodzące z innych źródeł, i to zarówno przez rządzących, jak i samych ubezpieczonych. Wypłacane z tych funduszy świadczenia uważano za przejaw dobrej woli i odpowiedzialności państwa, a nie za typowe świadczenie ubezpieczeniowe, do którego uprawniała wykonywana praca.

Wydaje się, że takie „paternalistyczne" rozumienie roli państwa przetrwało do chwili obecnej, pomimo głębokich przemian ustrojowych. Wyniki badań opinii publicznej — omówionych szerzej w punkcie I.2. — pokazują, że zdecydowana większość polskiego społeczeństwa oczekuje od władz publicznych nie tylko gwarancji zaspokojenia podstawowych potrzeb — co zresztą we współczesnym rozwiniętym świecie zasadniczo nie jest kwestionowane — ale również działań na rzecz jak najlepszego zaspokajania potrzeb i dbałości o dobrostan wszystkich obywateli, w czym mieści się także zapewnienie wysokiego poziomu usług socjalnych. To „paternalistyczne" widzenie roli państwa dobrze oddaje rozkład odpowiedzi na dwa przeciwstawne pytania, dotyczące preferowanego podziału

[4] … w bardziej lub mniej formalny sposób w poszczególnych krajach i w różnych okresach.

odpowiedzialności między państwo a jednostkę. Zarówno w badaniach przeprowadzonych w 2009 r., jak i w latach wcześniejszych, co najmniej ¾ ankietowanych (w 2009 r. aż 86%) oczekiwało zapewnienia przez państwo wysokiego poziomu świadczeń społecznych, a zdecydowana mniejszość (najwięcej w 1996 r. — 15%, a w 2009 r. zaledwie 5%) uważała, że to sami obywatele powinni dbać o zapewnienie sobie ochrony zdrowia, możliwości kształcenia dzieci itp. (CBOS 2009 b).

I.2. Polityka społeczna a demokratyzacja systemu sprawowania władzy

Jak sądzę, patrząc z perspektywy polityki społecznej, jedną z ważniejszych konsekwencji demokratyzacji ustroju politycznego — zapoczątkowanej formalnie przez czerwcowe wybory parlamentarne w 1989 r. — był wzrost znaczenia tej polityki zarówno wśród elit rządzących, jak i samego społeczeństwa.

Przez cały okres powojenny — by nie sięgać jeszcze dalej w przeszłość — polityka społeczna miała znaczenie drugorzędne. W okresie tzw. „realnego socjalizmu" — mimo prospołecznej retoryki — cele gospodarcze dominowały nad społecznymi. Pierwszeństwo miał niezmiennie rozwój przemysłu, a na sferę społeczną przeznaczano środki pozostałe po zaspokojeniu potrzeb sektora produkcyjnego. Z pozoru niewiele się w tych priorytetach zmieniło w ostatnich dwóch dekadach: cele gospodarcze w dalszym ciągu dominowały, a szybki wzrost produktu krajowego brutto miał niemal automatycznie przełożyć się na rozwiązanie, a przynajmniej znaczące złagodzenie głównych kwestii społecznych. Diametralnie odmienne były oczywiście źródła tego optymizmu — dla jednych była nim nacjonalizacja środków produkcji, dla drugich jak najpełniejsze oparcie gospodarki na mechanizmach rynkowych. Wprawdzie „szokowa" strategia urynkowienia polskiej gospodarki oparta była na poglądach liberalnych i neoliberalnych, jednakże wszystkie partie, sprawujące władzę w ostatnim dwudziestoleciu, realizowały w praktyce podobne strategie rozwoju kraju. Partie sytuujące się na lewym skrzydle sceny politycznej lub odwołujące się do retoryki populistycznej o wiele częściej mówiły o problemach społecznych, w praktyce jednak także one przykładały największą uwagę przede wszystkim do tworzenia dobrych warunków osiągania wzrostu gospodarczego. Programy socjalne uważano bardziej za obciążenie procesu reform niż pozytywny czynnik ułatwiający przemiany społeczne i osiąganie wzrostu gospodarczego, a procesowi transformacji ustroju politycznego i gospodarki nie towarzyszyła całościowa wizja polityki społecznej, wskazująca jej pożądany model docelowy.

O ile demokratyzacja ustroju politycznego nie wpłynęła na zmianę tych priorytetów, o tyle z pewnością kształt polityki społecznej stał się — w dużym stopniu dzięki mechanizmom demokratycznym — zagadnieniem, które nie może być marginalizowane przy podejmowaniu decyzji ważnych zarówno dla kierunku strategii rozwoju Polski, jak i sposobu rozwiązywania poszczególnych kwestii społecznych. Konsekwencją niedoceniania tej prawidłowości jest bowiem zwykle utrata poparcia wyborców, prowadząca do utraty

władzy lub niemożności jej uzyskania, o czym polscy politycy mogli się boleśnie przekonać w kolejnych wyborach.

Jak wykazują badania opinii publicznej, większość osób — ankietowanych przez Centrum Badania Opinii Publicznej (CBOS)[5] — zgadza się obecnie ze stwierdzeniem, że „gospodarka kapitalistyczna oparta na prywatnej przedsiębiorczości jest najlepszym systemem gospodarczym dla naszego kraju" (CBOS 2009 a). Jednocześnie przez cały okres transformacji towarzyszy temu o wiele powszechniej wyrażane przekonanie o odpowiedzialności państwa, a nie jednostki, za dobrostan i bezpieczeństwo socjalne obywateli. W 1995 r. 74% badanych przez CBOS poparło stwierdzenie, że „państwo powinno zapewnić obywatelom wysoki poziom świadczeń społecznych, takich jak opieka zdrowotna, szkolnictwo itp.". W kolejnych latach tego samego zdania było odpowiednio: 81% w 1999 r., 90% w 2001 r., 85% w 2005 r. i 86% w 2009 r. (CBOS 2009 b). W sondażu, przeprowadzonym kilka lat wcześniej (CBOS 2000), za bardzo ważne cechy demokratycznego państwa zdecydowana większość badanych uznała — niemal na równi z gwarancjami przestrzegania praw i wolności obywatelskich, a w niektórych przypadkach nawet bardziej zdecydowanie — podejmowanie przez władze publiczne działań w następujących obszarach:

- zapewnienie równych szans kształcenia dzieciom ze wszystkich rodzin — 78%,
- finansowanie przez państwo ochrony zdrowia, nauki i kultury — 77%,
- zapewnienie przez państwo godziwych warunków życia najbiedniejszym — 74%,
- dbałość rządu o dobrobyt obywateli — 73%,
- jak najlepsze zaspokajanie przez rząd potrzeb wszystkich obywateli — 68%,
- ograniczanie przez państwo nierówności warunków bytu — 53%.

Jednoczenie zaledwie kilka procent badanych uważało, że aktywność państwa w tych sferach nie jest cechą demokracji lub uznało ją za niezbyt ważną.

Wyniki omówionych wyżej badań, a także — scharakteryzowane w następnym podpunkcie — działania podejmowane przez kolejne koalicje rządzące, mogą świadczyć o tym, że głównym elementem pozostałym po „socjalistycznym" modelu polityki społecznej jest szeroko rozpowszechnione przekonanie o odpowiedzialności państwa za dobrobyt i bezpieczeństwo socjalne obywateli. Mimo niemal całkowitego wycofania się z gwarancji, specyficznych dla gospodarki centralnie planowanej oraz prób daleko idącego ograniczenia socjalnych funkcji państwa, to właśnie ono (a nie jednostki) postrzegane jest przez obywateli (a spośród nich też przez polityków) jako odpowiedzialne za rozwiązywanie problemów społecznych i zapewnienie stosownego poziomu życia ludności.

Jak sądzę, utrzymanie odpowiedzialności państwa w sferze socjalnej można uznać za najważniejszy przejaw pozostawania przez polską politykę społeczną na dotychczasowej

[5] Odsetek badanych, popierających taką opinię wzrósł z 41% w 2000 r. do 59% w 2009 r., natomiast tych, którzy mają opinię przeciwną nieznacznie spadł z 29% w 2000 r. do 25% w 2009 r. Jednocześnie wzrósł procent badanych zadowolonych ze sposobu, w jaki funkcjonuje gospodarka rynkowa w Polsce odpowiednio z 20% do 48%, a udział niezadowolonych zmniejszył się z 68% do 39%.

ścieżce rozwoju. Innymi słowy „odpowiedzialność państwa" jest tą cechą, której nie udało się zmienić (określaną w literaturze przedmiotu jako *path dependency*) mimo urynkowienia gospodarki.

II. Główne nurty działań w ramach polityki społecznej w okresie transformacji

To, co działo się w polityce społecznej w ostatnich dwóch dekadach, było przede wszystkim reakcją na procesy urynkowienia gospodarki i demokratyzacji systemu sprawowania władzy. Można wyróżnić co najmniej kilka głównych nurtów podejmowanych w tym okresie działań:

- tworzenie siatki bezpieczeństwa socjalnego, zastępującej omówiony wyżej system „socjalistycznych" gwarancji;
- dostosowywanie polityki społecznej do ograniczonych możliwości finansowych państwa;
- stymulowanie rozwoju trzeciego sektora;
- dostosowywanie polityki społecznej do kształtującego się środowiska rynkowego;
- urynkowienie procesów zaspokajania niektórych potrzeb ludności;
- dostosowanie się do wymogów i strategii socjalnej Unii Europejskiej.

Jak można było się spodziewać, w pierwszych latach transformacji pojawiło się bezrobocie, gwałtownie spadły dochody i poziom zaspokojenia potrzeb znacznej części ludności, wzrósł natomiast zasięg takich zjawisk, jak ubóstwo i wykluczenie społeczne. W konsekwencji tych procesów — gdy nadzieje na szybki wzrost poziomu życia, zderzyły się z rosnącą niepewnością, deprywacją i nierównościami, doświadczanymi przez większą liczbę osób, niż ta, której spodziewano się na starcie transformacji — zaufanie do gospodarki rynkowej i płynących z niej możliwości zaczęło słabnąć. W obliczu szybko spadającego poparcia społecznego dla radykalnej koncepcji reform, oczywistą stała się potrzeba uzupełnienia programów stabilizacji i restrukturyzacji gospodarki przez rozbudowaną „siatkę" bezpieczeństwa socjalnego.

W pierwszych latach transformacji na tę „siatkę" bezpieczeństwa składały się cztery rodzaje działań. Po pierwsze, wprowadzono zupełnie nowe świadczenia socjalne, z których najważniejsze były relatywnie wysokie i bardzo łatwo dostępne zasiłki dla bezrobotnych. Po drugie, rozszerzono znacznie grono osób uprawnionych do zasiłków z pomocy społecznej (np. bezrobotni, osoby niezdolne do opłacania kosztów czynszu lub ochrony zdrowia). Kolejnym działaniem było ulepszenie mechanizów waloryzacji rent i emerytur. W konsekwencji utrzymano w dużym stopniu ich wartość realną, dzięki czemu świadczenia emerytalno-rentowe okazały się być jednym z bardziej pewnych źródeł utrzymania, stając się atrakcyjną alternatywą — w stosunku do formalnego zatrudnienia — dla osób mających trudności ze zdobyciem lub utrzymaniem pracy. Czwarty rodzaj działań polegał na ułatwieniu dostępu do wcześniejszych emerytur i rent inwalidzkich dla osób zagrożonych bezrobociem. Z kolei ponownemu zaostrzeniu warunków dostępności tego typu świad-

czeń, które utrudniało łatwą i w miarę bezpieczną „ucieczkę" z rynku pracy, towarzyszyło okresowe wprowadzenie możliwości uzyskania tzw. świadczenia przedemerytalnego[6].

Powyższe działania utrzymały odpowiedzialność państwa za zaspokajanie podstawowych potrzeb ludności. Władzom publicznym nie udało się uwolnić z tego obowiązku, mimo faktycznego wycofania się z omówionych wyżej „socjalistycznych" gwarancji. Stopniowe pogłębianie procesu „urynkowienia" gospodarki uczyniło praktycznie niemożliwym domaganie się o przywrócenie podobnych gwarancji bezpieczeństwa socjalnego. W związku z tym, obawa znacznej większości społeczeństwa — przekonanego, jak pokazują wyniki wspomnianych wyżej badań opinii publicznej, o szerokim zakresie obowiązków państwa w sferze socjalnej — wzmocniona niepokojem o możliwość wybuchu społecznego protestu, doprowadziła do zachowania w niemal niezmienionym kształcie dotychczasowego systemu pieniężnych świadczeń socjalnych, a niekiedy nawet — jak była o tym mowa wyżej — do jego rozbudowy.

Wprawdzie podjęte działania złagodziły spadek poziomu życia ludności, jednakże koszt utrzymania — po części stosunkowo szczodrych elementów siatki bezpieczeństwa socjalnego — szybko okazał się niemożliwy do udźwignięcia przez władze publiczne. Dlatego już niespełna dwa lata od rozpoczęcia reformy gospodarki, jednym z ważniejszych wyzwań stało się dostosowywanie systemu świadczeń i usług socjalnych do ograniczonych możliwości finansowych państwa. Ten nurt jest od tej pory stale obecny w polskiej polityce społecznej. Natomiast żądaniom zwiększenia lub tylko utrzymania zakresu ochrony przez państwo, które popierane są przez znaczną część społeczeństwa, towarzyszą postulaty znaczącego obniżenia publicznych wydatków socjalnych, formułowane przez niektórych ekspertów.

Podjęte w tym zakresie działania, w pierwszej kolejności obejmowały stopniowe pogarszanie mechanizmów dostosowywania wysokości świadczeń socjalnych do zmian poziomu cen i płac, obniżanie wymiaru i zaostrzanie kryteriów dostępu do świadczeń, coraz częstsze ograniczanie prawa do pomocy jedynie do osób/rodzin, osiągających bardzo niskie dochody. Tak stało się na przykład z zasiłkami rodzinnymi, które zamiast ubezpieczeniowych stały się w praktyce świadczeniami o charakterze opiekuńczym. Swój charakter zmieniły również zasiłki dla bezrobotnych, które początkowo były ustalone na poziomie 70% uprzedniej płacy. Już w 1993 r. stały się one świadczeniami wypłacanymi wszystkim zasiłkobiorcom w jednakowej wysokości[7], a kryteria dostępu do nich stale zaostrzano. W konsekwencji odsetek zarejestrowanych bezrobotnych, uprawnionych do tych zasiłków, obniżył się z 79,2% w 1990 r. (Szylko-Skoczny 2004, s. 156) do 30,5% w 1997 r. i do około 20% (lub niekiedy mniej) w pierwszej dekadzie XXI wieku (dane MPIPS). Pozostali mogą liczyć jedynie na zasiłki z pomocy społecznej lub na wsparcie rodzin.

W miarę upływu lat, coraz bardziej oczywistym stawało się, że jednoczesne wygospodarowanie środków na podstawowe gwarancje dochodowe i pozostałe wydatki publiczne

[6] O działaniach polityki społecznej w pierwszych latach transformacji piszę szerzej w: Księżpolski 1993. Więcej na ten temat także w: *Dekada…* 2000.

[7] Stanowiło ono wówczas około 36% przeciętnego wynagrodzenia w kraju. Od 1996 r. świadczenia ustala się kwotowo, niezależnie od tej wysokości.

wymaga zmiany dotychczasowych kierunków wydatków socjalnych. W praktyce rząd redukował w pierwszej kolejności wydatki inne niż te na wynagrodzenia, emerytury i pozostałe pieniężne świadczenia ubezpieczeniowe. W konsekwencji różnego rodzaju gwarancje dochodowe znacznie ograniczyły środki na pokrycie innych — poza płacowymi — kosztów świadczenia usług socjalnych, a w ramach tychże usług nakłady na wynagrodzenia wyparły wydatki o charakterze rzeczowym. Wszędzie tam, gdzie nie udało się zrekompensować malejących dotacji budżetowych poprzez zwiększenie efektywności funkcjonowania poszczególnych instytucji usługowych i znalezienie pozabudżetowych źródeł ich częściowego finansowania, znacząco spadała jakość i dostępność usług socjalnych, czemu towarzyszyło pogorszenie stanu wielu pozostałych elementów infrastruktury społecznej. Tak więc, o ile poziom konsumpcji prywatnej udawało się w miarę dobrze chronić, o tyle w praktyce konsumpcja z funduszy publicznych uległa obniżeniu.

Kolejny nurt działań w ramach polityki społecznej wiązał się ze stymulowaniem działalności trzeciego sektora. Jego rozwój może przybliżyć ukształtowanie się w Polsce pluralistycznej, wielosektorowej polityki społecznej, a w konsekwencji całkiem nowego modelu polityki społecznej (Grewiński 2009). Mimo znaczącego rozwoju trzeciego sektora w ostatnim dwudziestoleciu, wydaje się, że Polska jest dopiero na początku drogi do ukształtowania się takiego pluralistycznego modelu. Dzięki zniesieniu licznych barier administracyjnych, utrudniających rozwój tego sektora, powstało wiele nowych organizacji pozarządowych, różnego rodzaju fundacji i innych podmiotów nie nastawionych na osiąganie zysku. Powstają także coraz to nowe instytucje zaliczane do tzw. gospodarki społecznej[8]. Jednakże, skala usług — oferowanych przez te podmioty — jest jeszcze bardzo skromna w porównaniu z tym, jakie jest na nie zapotrzebowanie. W konsekwencji trzeci sektor nie stanowi — jak dotąd — znaczącej alternatywy w stosunku do usług świadczonych przez władze publiczne. Solidarność wydaje się być jedną z ważniejszych wartości, uznawanych przez polskie społeczeństwo, ale wyraża się to głównie w spontanicznym uczestnictwie w jednorazowych akcjach charytatywnych. W 2009 r. zaledwie około 20% respondentów jednego z badań opinii publicznej, dotyczącego tego typu zachowań, deklarowało swój udział w nieodpłatnej aktywności na rzecz innych osób, a jedynie 6% pracowało jako wolontariusze (*Dobroczynność…* 2010). Wydaje się, że przyczyny zbyt słabej jeszcze aktywności Polaków w tym zakresie dobrze oddaje obserwacja Janusza Czapińskiego, który w oparciu o wyniki cyklicznie prowadzonych badań *Diagnoza społeczna* sformułował tezę, że w Polsce: „zamiast społeczeństwa obywatelskiego powstało społeczeństwo zaradne", poświęcające swą uwagę przede wszystkim adaptacji do nowych reguł życia i poprawie własnego bytu (Czapiński 2004, s. 278). Zaradność Polaków koncentruje się wokół działań zwiększających poziom kapitału ludzkiego, podczas gdy jakość kapitału społecznego pozostaje w dalszym ciągu niedostateczna (Czapiński 2007).

Działania na rzecz przystosowania polityki społecznej do otoczenia rynkowego doprowadziły do przełamania monopolu państwa w procesach zaspokajania wielu potrzeb,

[8] Szerzej na ten temat w: Chodyra, Leś, Ołdak (red.) 2008.

w szczególności w sferze zabezpieczenia na starość, mieszkalnictwie, edukacji, ochronie zdrowia, opiece nad dzieckiem i osobami starszymi, rekreacji i wypoczynku. Najważniejszą reformą w tym zakresie była niewątpliwie reforma ubezpieczenia emerytalnego z 1999 r. W nowym systemie wymiar świadczeń jest o wiele silniej niż poprzednio powiązany z wielkością zgromadzonego przez daną osobę funduszu składkowego, a część składek może być kapitalizowana i inwestowana na rynku, w celu osiągnięcia dodatkowych dochodów, mogących zwiększyć wielkość środków na przyszłe świadczenia.

Biorąc pod uwagę fakt, że opisane wyżej „zejście" (*path departure*) polityki społecznej z dotychczasowej ścieżki rozwoju miało nader radykalny charakter, zmiany, jakie dokonały się w systemie zabezpieczenia społecznego w ostatnich dwóch dekadach, można ocenić jako niezbyt duże. Wprawdzie reforma ubezpieczenia emerytalnego zawiera wiele zachęt do zwiększania indywidualnego wysiłku w sferze pracy, a tym samym przejmowania przez jednostkę większej odpowiedzialności za poziom życia po zaprzestaniu aktywności zawodowej, w rzeczywistości ich oddziaływanie jest — jak do tej pory — niewielkie. Dodatkowo rząd okazuje dużą powściągliwość we wprowadzaniu bardziej skutecznych sposobów zwiększania zdolności obywateli do przejmowania odpowiedzialności za swoje bezpieczeństwo socjalne (np. za pomocą ulg podatkowych).

W mojej opinii, odgórne „urynkowienie" polityki społecznej w Polsce ma — jak dotąd — niewielki zasięg, a zaspokajanie podstawowych potrzeb ludności mieści się nadal przede wszystkim w sferze odpowiedzialności władz publicznych. Jednakże jednoczesne oddziaływanie dwóch strategii: paternalistycznej i zorientowanej na rynek doprowadziło do ukształtowania się bardzo niespójnego systemu zaspokajania potrzeb ludności, w którym działaniom państwa towarzyszą równolegle rozwiązania typowo rynkowe, przerzucające na jednostkę znaczną część lub całość kosztów zaspokojenia tych potrzeb. Przykłady takiej „koegzystencji" państwa i rynku można znaleźć niemal wszędzie, poniżej podam tylko kilka tych bardziej widocznych. Jak już wspomniałem, wymiar zasiłków dla bezrobotnych jest bardzo niski, a jedynie około 20% z nich jest uprawnionych do takiej pomocy. Równocześnie państwo dotowało (i robi to nadal w ograniczonym zakresie) niektóre sektory gospodarki, takie jak np. górnictwo, hutnictwo, przemysł stoczniowy. Tak więc mamy (lub mieliśmy) około 2–3 mln. zarejestrowanych bezrobotnych otrzymujących niewielką pomoc lub w ogóle jej pozbawionych i kilkadziesiąt tysięcy potencjalnie bezrobotnych pracowników niektórych przedsiębiorstw, dotowanych w różnych formach przez władze publiczne.

Potrzeba mieszkania jest we współczesnej Polsce zaspokajana przede wszystkim w oparciu o kryteria rynkowe. Jednakże obok pomocy w uzyskaniu lub pokryciu kosztów utrzymania mieszkania, przysługującej osobom najuboższym, państwo wspomaga także inne grupy dochodowe. Często zdarza się, że w tym samym budynku komunalnym mieszkają i te, które są właścicielami mieszkań i osoby, które są jedynie ich najemcami. Ci pierwsi zobowiązani są do pokrywania kosztów remontu lub napraw zarówno całych budynków, jak i należących do nich lokali, natomiast za pozostałych najemców koszty te finansują

władze publiczne (tym razem lokalne). Co istotne, w wielu przypadkach członkowie obu tych grup osiągają dochody na podobnym poziomie. Państwo także — chociaż w stale malejącym stopniu — ogranicza możliwości swobodnego ustalania wysokości czynszu za lokale mieszkalne w budynkach prywatnych, przerzucając w praktyce koszty utrzymania substancji mieszkaniowej na właścicieli budynków. Paternalizm wobec części lokatorów, nie zawsze tych najuboższych, miesza się z wymaganiem od członków innych grup rygorystycznego przestrzegania mechanizmów rynkowych.

Na państwowych wyższych uczelniach kształcą się zarówno studenci, dla których nauka jest bezpłatna, jak i ci, którzy płacą czesne. W publicznych placówkach służby zdrowia leczą się również osoby, ponoszące część lub całość kosztów leczenia. Niektóre środki zarobione w ten sposób są przeznaczane na pokrycie kosztów funkcjonowania instytucji świadczących usługi, co powoduje, że „rynek" pośrednio dofinansowuje sektor publiczny. Jednocześnie prywatne placówki służby zdrowia mogą leczyć także osoby, za które część lub całość kosztów zwraca instytucja publiczna, jaką jest Narodowy Fundusz Zdrowia. Prawdopodobnie wprowadzenie dodatkowych ubezpieczeń zdrowotnych, uprawniających ich uczestników do preferencyjnego dostępu do publicznej służby zdrowia, jeszcze bardziej wzmocni związki między państwem a rynkiem w polskiej polityce społecznej.

Brak tu miejsca na szersze omówienie działań podejmowanych w ramach polityki społecznej w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Patrząc na strategię krajowej polityki społecznej z perspektywy potencjalnego wpływu przedsięwzięć dostosowawczych, wydaje się, że może ona mieć dwukierunkowy charakter. Z jednej strony przynależność Polski do UE „wymusza" (mniej lub bardziej bezpośrednio) przestrzeganie głównych wartości, które leżą u podstaw Europejskiego Modelu Społecznego[9]. W praktyce wyklucza to oparcie polskiego modelu tej polityki na zasadach neoliberalnych, nie przesądza jednak, na jakich innych modelach Polska mogłaby się wzorować. Z drugiej strony UE znacznie ogranicza możliwość stosowania instrumentów preferujących jedynie rodzime instytucje gospodarcze, w tym przede wszystkim dotowania przedsiębiorstw — co jak dotąd jest najważniejszym instrumentem wsparcia krajowych podmiotów przez polski rząd. Już obecnie utrudnia to w istotny sposób podejmowanie niektórych rodzajów działań o charakterze paternalistycznym.

III. Zaradność społeczna a przemiany polityki społecznej

Dobrym wskaźnikiem coraz lepszego przystosowania się społeczeństwa polskiego do wymogów gospodarki rynkowej może być malejący odsetek gospodarstw domowych wyrażających opinię, „że ich stałe dochody nie pozwalają na zaspokojenie bieżących potrzeb". W latach 1992–93 było takich gospodarstw odpowiednio 70,6% i 74,2%, a w 2007 r. — 31,6% (*Diagnoza…* 2007, s. 50). Patrząc jednak z perspektywy kształtującego się modelu polityki społecznej za najważniejszy można uznać proces, który określam

[9] Wartości te omówiłem szerzej m.in. w: Księżopolski 2007.

jako oddolną — całkowitą lub częściową — prywatyzację procesów zaspokajania podstawowych potrzeb. Część osób, które nie akceptują jakości publicznych świadczeń i usług socjalnych, lub mających trudności w dostępie do nich, coraz częściej korzysta z oferty rynkowej.

Takie zachowanie nie jest niczym nowym dla polskiego społeczeństwa. W socjalistycznej Polsce również można było kupić niektóre usługi lub zapewnić sobie ich lepszą jakość lub dostępność wykorzystując — wspomniane wyżej — mechanizmy „socjalistycznego" rynku. To, co się zmieniło, to — z jednej strony — całkowite zastąpienie tych mechanizmów przez pieniądz, z drugiej natomiast, znaczne zwiększenie skali tego typu zachowań. Wzrastająca liczba osób, które korzystają z oferty rynkowej, jest możliwa dzięki wyższym dochodom części obywateli oraz stopniowemu rozwojowi rynku prywatnych ubezpieczeń i usług.

Jak sądzę, proces tak rozumianej oddolnej prywatyzacji prowadzi do podziału społeczeństwa na trzy główne grupy, mające odmienne strategie zaspokajania podstawowych potrzeb. Do pierwszej z nich można zaliczyć osoby, które polegają niemal wyłącznie na ofercie rynkowej, szczególnie w takich sferach jak oświata na poziomie podstawowym, ochrona zdrowia, opieka nad dzieckiem lub starszymi osobami. Ludzie ci korzystają z publicznych usług socjalnych tylko wyjątkowo, jeżeli ich jakość jest wysoka i są one łatwo dostępne, jak np. szkoły ponadpodstawowe lub wyższe. Osoby należące do tej grupy mają, tak jak inni pracujący i ich rodziny, prawo do pieniężnych świadczeń z ubezpieczenia społecznego — w tym przypadku prywatne ubezpieczenia zapewniają im jedynie dodatkowe dochody. Mimo, że praktycznie prawie w ogóle nie korzystają oni z usług publicznych, muszą je współfinansować, płacąc podatki i składki ubezpieczeniowe.

Druga grupa to ci, których nie stać na zakup usług rynkowych, i którzy są zwykle wyłącznie (poza przypadkami „wyższej konieczności") klientami sektora publicznego. To właśnie te osoby w pełni ponoszą konsekwencje każdorazowego pogorszenia jakości i dostępności usług publicznych, jak również obniżania się nominalnej lub realnej wartości pieniężnych świadczeń socjalnych. W przypadku tej grupy można zaobserwować proces „refamilizacji" procesu zaspokajania potrzeb. Ma on miejsce wówczas, gdy barierą w dostępie do usług publicznych staje się wprowadzenie częściowej odpłatności za korzystanie z nich, co w konsekwencji prowadzi do sytuacji, w której rodziny ubogie decydują się realizować te świadczenia we własnym zakresie. Dobrym przykładem tego typu procesu było wprowadzenie niewielkiej odpłatności za pobyt dziecka w przedszkolu, co spowodowało konieczność przejęcia przez rodzinę samodzielnej opieki nad nim.

Dla trzeciej grupy głównym źródłem świadczeń jest sektor publiczny, a z oferty rynkowej korzysta ona z reguły tylko wtedy, gdy jakość usług publicznych jest niska, są one trudno dostępne lub gdy ktoś chce sobie zapewnić wyraźnie wyższą od przeciętnej jakość świadczeń.

Trudno jest ocenić liczebność tych grup. Pewną wskazówką mogą być tutaj usługi zdrowotne, na których wysokiej jakości zależy wszystkim zainteresowanym i które są zwykle droższe na wolnym rynku niż pozostałe rodzaje usług. W latach 2002–2009 zaledwie 5–7% ankietowanych deklarowało, że korzystało tylko z prywatnych usług zdrowotnych

(CBOS 2009 c), a jedynie 3,5% leczyło się w prywatnych szpitalach (*Diagnoza…* 2007). Prawdopodobnie jeszcze co najmniej kilkanaście procent osób z najwyższych grup dochodowych mogłoby stosunkowo łatwo ponieść koszty usług rynkowych. W tym przypadku przeszkodą w korzystaniu z tego typu oferty jest przede wszystkim jej słaba dostępność dla osób mieszkających w dalszej odległości od dużych miast, niewielki zakres prywatnie świadczonych usług specjalistycznych oraz mała popularność dodatkowych ubezpieczeń zdrowotnych.

Natomiast szybko rośnie liczba osób, korzystających zarówno z publicznych, jak i prywatnych usług zdrowotnych. W 2002 r. robiło tak zaledwie 28% badanych, w 2009 r. już 44% (CBOS 2009 c). W innych badaniach z 2007 r. podobnie postępowało 45% ankietowanych, a dalsze 5% korzystało z abonamentów na leczenie wykupionych przez pracodawców (*Diagnoza…* 2007). Już jednak w sferze usług edukacyjnych skłonność do jednoczesnego korzystania z usług publicznych i prywatnych wygląda inaczej. O ile w 1997 r. 41% badanych posyłało swoje dzieci na dodatkowe, odpłatne zajęcia, to w 2009 r. czyniło tak tylko 32% rodziców (CBOS 2009 d). Wynika z tego, że odsetek osób nie mogących sobie pozwolić na korzystanie z usług rynkowych waha się co najmniej od 50% do blisko 70% — zależnie od rodzaju usługi i prawdopodobnie od jej znaczenia dla zainteresowanego. Te szacunki znajdują potwierdzenie w badaniach dotychczasowych dochodów i warunków życia ludności, które prowadzone są przez Główny Urząd Statystyczny. W 2007 r. 52,9% gospodarstw domowych deklarowało brak możliwości pokrycia z własnych środków nieoczekiwanego wydatku w wysokości 600 zł, a dalsze 21,4% mogłoby to zrobić z trudnością (GUS 2009). Obie te liczby dobrze świadczą o ograniczonych możliwościach ponoszenia ewentualnych kosztów usług rynkowych przez polskie gospodarstwa domowe.

Nawet obecnie, samo istnienie rynku prywatnych ubezpieczeń i usług — mimo stosunkowo słabego jeszcze rozwoju — istotnie wpływa na osłabienie presji na osiąganie lub utrzymanie wysokiej jakości świadczeń i usług publicznych. Osoby dysponujące wysokimi dochodami nie są nim zasadniczo w ogóle zainteresowane, ci natomiast, którzy należą do średnich grup dochodowych, koncentrują swoją uwagę raczej na znalezieniu sposobów zakupu usług prywatnych, niż na dążeniach do poprawy jakości oferty publicznej. Pozostałym osobom pozostaje cierpliwe oczekiwanie w kolejkach i akceptacja tego, co mogą dostać bez dodatkowej odpłatności.

IV. Jaki model polityki społecznej kształtuje się w Polsce?

Po początkowym okresie znacznego spadku Produktu Krajowego Brutto, Polska — szybciej niż inne kraje post-socjalistyczne — wkroczyła na ścieżkę mniej lub bardziej stabilnego wzrostu gospodarczego. Jednakże tempo tego wzrostu nie miało zbyt dużego wpływu na strategię polityki społecznej. Zależała ona raczej od typu systemu ekonomicznego, który ukształtował się w Polsce w ostatnich dwudziestu latach, oraz od pewnych zjawisk społecznych, towarzyszących procesom urynkowienia i restrukturyzacji tego systemu.

Jak sądzę, określeniem dobrze charakteryzującym obecną fazę rozwoju polskiej gospodarki jest „gospodarka poddostawcy" lub „gospodarka oddziałów" (*subsidiary*

economy) (Kowalik 2009, s. 179–182). Jest to bowiem gospodarka w wysokim stopniu zależna od zagranicznego kapitału, który traktuje rodzime przedsiębiorstwa przede wszystkim jako poddostawców, ograniczając ich samodzielność i pole działania. Jest ona równocześnie bardzo silnie uzależniona od warunków i atmosfery panującej na rynkach światowych.

Słaba zdolność tej gospodarki do generowania wysokiej stopy zatrudnienia i wysokiego poziomu przeciętnych wynagrodzeń w istotny sposób ogranicza możliwości oparcia polityki społecznej w Polsce na założeniach któregokolwiek z trzech głównych modeli tej polityki, funkcjonujących w krajach wysoko rozwiniętych, tj. modelu marginalnego/liberalnego, wydajnościowego /konserwatywnego i instytucjonalnego / socjaldemokratycznego (Titmuss 1974, Esping-Andersen 1990).

Wprawdzie w okresie transformacji stosunkowo szybko brak większości dóbr zmienił się w przewagę podaży nad popytem, ale nie towarzyszyło temu adekwatne zwiększenie możliwości uzyskiwania odpowiednio wysokich dochodów przez znaczną część populacji w wieku produkcyjnym. Stopa zatrudnienia osób w wieku 15–59 spadła z 74,4% w 1989 r. do 63,3% w 2008 r. (TransMonee 2010). Analogiczny wskaźnik dla populacji w wieku 20–64 lata obniżył się z 65,3% w 1997 r. do 57,1% w 2001 r., a następnie wzrósł do 64,9% w 2009 r. (Eurostat 2010). Szczególnie niska jest stopa zatrudnienia osób w wieku przedemerytalnym (55–64 lata) — w 2009 r. wynosiła ona zaledwie 44,3% dla mężczyzn i 21,3% dla kobiet (Eurostat 2010). Stopa bezrobocia wzrosła od praktycznie zerowego poziomu w 1989 r. do 14,9% w 1993 r. i do 19,7% w 2002 r. W następnych latach wskaźnik ten stopniowo malał do poziomu 7,8% w 2008 r. (TransMonee). Stopa długotrwałego bezrobocia najwyższy poziom — 52,2% całej populacji bezrobotnych — osiągnęła w 2005 r. W następnych latach, w wyniku aktywnej polityki rynku pracy, udało się ją znacznie obniżyć do 25,2% w 2009 r. (OECD 2010 a).

Jednocześnie, nierówności dochodowe, mierzone za pomocą wskaźnika Giniego, wzrosły od poziomu 0,2 w 1989 r. do średnio 0,35 w pierwszej dekadzie XXI wieku (TransMonee 2010, Human Development Report 2010). Jest to — po części — wynikiem stale rosnącego zróżnicowania standardu życia między „wygranymi" a „przegranymi" procesu transformacji, oczywiście jeżeli za kryterium sukcesu uznamy poziom osiąganego dochodu. W 2007 r. wskaźnik zróżnicowania kwintylowego (S80/S20) wyniósł 5,1 (GUS 2009), a w 2008 r. wskaźnik zróżnicowania decylowego (90/10) wynosił 3,55 (OECD 2010b). Przeciętny poziom wynagrodzeń jest relatywnie niski — w 2007 r. miesięczne koszty pracy wynosiły niespełna 997 Euro, ponad trzykrotnie mniej niż średnia w Unii Europejskiej, liczona dla 27 krajów (Eurostat 2010). Jednocześnie liczba przepracowanych godzin należy do najwyższych w rozwiniętym świecie. W 2009 r. jeden zatrudniony pracował średnio 1966 godzin rocznie (OECD 2010 b). W 2007 r. wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym po transferach socjalnych wynosił 17[10] (GUS 2009), a stopa ubóstwa dzieci wyniosła 21,5 (OECD 2010 c). Wprawdzie wskaźnik zagrożenia ubóstwem był

[10] Osoby żyjące w gospodarstwach domowych zagrożonych ubóstwem stanowiły poniżej 60% mediany dochodu w danym kraju.

na poziomie średniej dla 27 krajów UE, jednakże granica ubóstwa w Polsce była jedną z najniższych[11].

Wracając do pytania zawartego w tytule tego podrozdziału, można powiedzieć, że model polityki społecznej w Polsce cały czas jest jeszcze daleki od ostatecznego ukształtowania i z pewnością jeszcze za wcześnie na jego klasyfikację — podobnie zresztą jak w przypadku modeli tej polityki w pozostałych krajach postsocjalistycznych. Można jednak wyróżnić pewne trendy ewolucji polityki społecznej, wskazujące na jej wyłaniającą się specyfikę.

Po pierwsze — zarówno w Polsce, jak i w pozostałych krajach Europy Środkowej i Wschodniej — nie ma już powrotu do socjalistycznego modelu tej polityki, opartego na pełnym zatrudnieniu i monopolu państwa w dostarczaniu świadczeń i usług socjalnych.

Po drugie, nawiązując do głównych typologii polityki społecznej, autorstwa Richarda Titmussa i Gösty Esping-Andersena, polityka społeczna we współczesnej Polsce najbardziej przypomina model wydajnościowy/konserwatywny, w którym prawo do pomocy publicznej i jej rozmiary są ściśle powiązane ze statusem danej osoby na rynku pracy. Inna wspólna cecha z tym modelem to obowiązkowy charakter systemu ubezpieczenia społecznego — wszyscy pracujący muszą wnosić składki na wspólny fundusz ryzyka.

Można jednak znaleźć także elementy wspólne z pozostałymi modelami. I tak cechy wskazujące na związki z modelem marginalnym/liberalnym to:

- stosunkowo silne relacje między rzeczywistym poziomem zaspokojenia podstawowych potrzeb a pozycją danej osoby na rynku pracy,
- duże nierówności dochodowe, większe nie tylko niż w Skandynawii, ale także w Europie kontynentalnej, w Czechach i na Węgrzech, chociaż jeszcze nie tak duże, jak w USA (HDR 2010),
- wyraźna selektywność świadczeń innych niż świadczenia ubezpieczeniowe.

Z kolei spójna z modelem instytucjonalnym/socjaldemokratycznym jest dominująca rola państwa, uważanego za główny podmiot polityki społecznej, odpowiedzialny w pierwszej kolejności za zaspokajanie podstawowych potrzeb obywateli.

Te obserwacje współgrają z częstymi opiniami zawartymi w literaturze przedmiotu, wskazującymi na mieszany charakter postsocjalistycznej polityki społecznej. Wyłaniający się — w krajach Europy Środkowo-Wschodniej — model tej polityki określany jest jako „bardziej rezydualny i bardziej konserwatywny" (Z. Ferge 1992), „postkomunistyczny konserwatywny korporatywizm" lub „liberalno-kapitalistyczny" (Deacon 1993), „konserwatywny korporatywizm z uniwersalistyczą siatką bezpieczeństwa w żywotnych sferach" lub „załamujący się państwowy paternalizm, niezdolny do sprostania wyzwaniom gospodarki rynkowej" (Potucek 1993), „kontynentalno-rynkowa hybryda" (Gans-Morse, Orenstein 2007), „wspólny rezultat 'przeszłości' i 'Zachodu'" (Offe 2009).

Osobiście w dalszym ciągu podtrzymuję swą tezę o hybrydowym charakterze modelu polityki społecznej, kształtującym się w Polsce w okresie transformacji. Ponadto uważam, że podobieństwa z wymienionymi wyżej modelami funkcjonującymi w krajach wysoko

[11] Niższa granica była jedynie w Rumunii i w Bułgarii (GUS 2010).

rozwiniętych mają jedynie powierzchowny charakter, podobnie jak w przypadku polityki społecznej okresu socjalizmu. Wprawdzie u podstaw modelu „postsocjalistycznego" leży specyficzna mieszanka wartości liberalnych, konserwatywnych i socjalistycznych, jednakże w praktyce wartości te konstytuują powstanie jakościowo odmiennej strategii tej polityki niż w tradycyjnych *welfare states*. Co więcej, zarówno Polska, jak i pozostałe byłe kraje socjalistyczne znajdują się na wyraźnie niższym poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego niż państwa wysoko rozwinięte i muszą sprostać wielu wyzwaniom, które są specyficzne tylko dla tej grupy państw.

Mimo bardzo wyraźnego zwiększenia zależności między poziomem płac a indywidualną wydajnością pracy i wzmocnienia ubezpieczeniowego charakteru systemu świadczeń socjalnych[12], w dalszym ciągu funkcjonuje on bardziej jako paternalistyczna instytucja państwowa niż jako instrument solidarności wzajemnej, specyficzny dla modelu konserwatywnego. Wprawdzie na pracujących nałożono obowiązek płacenia całości (ubezpieczenie zdrowotne) albo części składek (ubezpieczenie emerytalne), są one jednak traktowane raczej jak podatki niż jako indywidualny wkład we wspólny fundusz ryzyka. Ponadto wprowadzono możliwość dziedziczenia części składki emerytalnej, nadając jej bardziej charakter indywidualnych oszczędności niż bezzwrotnej daniny na wspólny cel, co zostało uznane przez ubezpieczonych i przez polityków za całkiem oczywisty element instytucji ubezpieczenia społecznego. Podejmowane przez rząd próby podwyższenia składki zdrowotnej lub wprowadzenia nowego rodzaju ubezpieczenia (ubezpieczenie pielęgnacyjne) są krytykowane mniej więcej tak, jakby było to równoznaczne z dodatkowym opodatkowaniem pracujących.

Jak wykazały cytowane wyżej badania opinii publicznej, państwo jako główny podmiot polityki społecznej wciąż jest traktowane jako instytucja, która powinna raczej wyręczać obywateli i rozwiązywać problemy społeczne w ich imieniu, tak jak jest to rozumiane w modelu socjaldemokratycznym.

Z kolei wzrost znaczenia świadczeń opiekuńczych, przeznaczonych wyłącznie dla ubogich, ma bardzo niewiele wspólnego z liberalną ideologią polegania na sobie — ale jest przede wszystkim wynikiem kurczących się możliwości finansowych państwa. Jednocześnie robi się bardzo niewiele, by w jakiś sposób zachęcać lub premiować osoby, które wybierają rynkowe formy zaspokajania potrzeb, odciążając w ten sposób sektor publiczny. Ograniczając uniwersalny charakter pomocy, państwo uwalnia się od odpowiedzialności za zaspokajanie potrzeb pozostałych (poza ubogimi) grup dochodowych, czyniąc w praktyce bardzo niewiele, by im ułatwić radzenie sobie w tej sytuacji.

Konkludując, to właśnie paternalistyczne państwo, a nie jednostka lub społeczeństwo, jest w dalszym ciągu — podobnie jak w poprzednim ustroju — obciążane odpowiedzialnością za zaspokajanie co najmniej podstawowych potrzeb i za dostarczanie usług socjalnych. Zdecydowana większość obywateli jest objęta systemem pieniężnych świadczeń socjalnych i korzysta — często lub sporadycznie — z usług publicznych. Nawet wtedy, gdy

[12] W Polsce dotyczy to przede wszystkim ubezpieczenia emerytalnego.

kupują oni usługi o lepszej jakości, czy unikają płacenia podatków lub składek ubezpieczeniowych, to bardzo ważnym kryterium oceny, stosowanym przy ocenie polityków, jest umiejętność zapewnienia odpowiedniego standardu zaspokajania potrzeb przez sektor publiczny.

Jak sądzę, jedną z bardziej charakterystycznych cech wyłaniającego się w Polsce modelu polityki społecznej jest równoczesna obecność dwóch głównych nurtów, jakimi toczy się jego ewolucja: paternalistycznego i rynkowego. Dlatego też określiłem ten model jako „paternalistyczno-rynkową hybrydę", co miało podkreślić jego dwoistość, na którą składają się następujące czynniki:

- poziom zaspokojenia coraz większej liczby potrzeb i coraz większej liczby obywateli jest w stale rosnącym stopniu zależny od ich pozycji na rynku;
- równolegle znaczna część odpowiedzialności za zaspokojenie wielu z tych potrzeb spoczywa w dalszym ciągu na państwie, które — obok bezpośredniego organizowania systemu świadczeń pieniężnych i usług — stara się jednocześnie, dość rygorystycznie, kontrolować rynkowe i pozarynkowe instytucje, których działalność wiąże się z szeroko rozumianym bezpieczeństwem socjalnym ludności.

Określenie „paternalizm" można oczywiście zastąpić słowem „etatyzm", które jest prawdopodobnie bardziej adekwatne do sytuacji panującej w części byłych krajów socjalistycznych, i które być może za kilka lat będzie lepiej oddawać specyfikę polskiego modelu. Wydaje się jednak, że współczesne państwo polskie wciąż jeszcze traktowane jest bardziej jako podmiot zewnętrzny, który robi coś „za" obywateli, niż jako instytucja usługowa, która robi coś „dla" nich.

Rezultatem równoległego oddziaływania obu wymienionych nurtów — paternalistycznego i rynkowego — jest wyodrębnienie się trzech głównych sposobów zaspokajania podstawowych potrzeb, które są — i najprawdopodobniej będą przez co najmniej kilkanaście najbliższych lat — obecne w polskiej polityce społecznej:

- pierwszy z nich opiera się głównie na korzystaniu z oferty rynkowej, wybierany jest jedynie przez członków najwyższych grup dochodowych,
- drugi polega prawie całkowicie na publicznym systemie świadczeń i usług, stosowany jest przez osoby nie mogące sobie pozwolić na ponoszenie dodatkowych kosztów,
- trzeci opiera się również w przeważającym stopniu na ofercie publicznej, ale z rzadszym lub częstszym korzystaniem z odpłatnych możliwości zapewnienia sobie wyższego poziomu ochrony dochodów i szybszego dostępu lub wyższej jakości usług, stosowany jest najczęściej przez członków średnich grup dochodowych.

Opisane wyżej sposoby zaspokajania podstawowych potrzeb stosowane były również w pierwszych latach XXI wieku, kiedy to sformułowałem hipotezę o paternalistyczno-rynkowej hybrydzie. Wydawało się wtedy, że w miarę upływu lat, sposoby te będą się stopniowo coraz bardziej od siebie wyodrębniać, i że będzie zwiększała się grupa osób, korzystających niemal wyłącznie z oferty rynkowej. Te przypuszczenia nie potwierdziły się. Jak wykazują kolejne edycje badań *Diagnoza Społeczna*, liczebność tej grupy pozostaje

stale na niskim, kilkuprocentowym poziomie. Co istotniejsze, zainteresowanie zawieraniem dodatkowych umów ubezpieczeniowych — związanych z ryzykami socjalnymi — jest cały czas bardzo niewielkie, podobnie jak niska jest świadomość ubezpieczeniowa całego społeczeństwa (Szumlicz 2007 a, b), co w praktyce uniemożliwia korzystanie w szerszym zakresie z usług indywidualnie opłacanych przez osoby spoza najwyższych grup dochodowych. Rośnie natomiast szybko liczba osób, korzystających sporadycznie z oferty rynkowej, co pozwala przypuszczać, że w przyszłości ten właśnie sposób zaspokajania potrzeb będzie zyskiwał na znaczeniu. Członków tej grupy przeważnie nie stać na wykupienie prywatnych polis ubezpieczeniowych ze względu na niewielką zdolność ubezpieczeniową, wynikającą z ogólnie niskiego poziomu wynagrodzeń i PKB na głowę mieszkańca.

Postkomunistyczna „rodzina *welfare state*" (Castles i Obinger 2008) jest bardzo zróżnicowana i brak jest dostatecznej wiedzy, by móc ocenić znaczenie paternalistyczno-rynkowego wymiaru w strategiach polityki społecznej, realizowanych w ostatnich dekadach w pozostałych krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Tam, gdzie jakość publicznych świadczeń pieniężnych i usług była przed transformacją relatywnie dobra a nierówności dochodowe są w dalszym ciągu umiarkowane (jak np. w Czechach), rozwiązania o charakterze paternalistycznym (lub może w tym przypadku raczej etatystycznym) będą stosowane szerzej. Szybko rosnące nierówności dochodowe w otoczeniu niskich świadczeń pieniężnych lub słabej jakości i trudno dostępnych usług socjalnych (jak np. w republikach nadbałtyckich) będą z kolei zachęcały do poszukiwania rozwiązań rynkowych.

Konkluzje

Gospodarka poddostawcy — niezdolna (jak w przypadku Polski) do osiągnięcia wysokiej stopy zatrudnienia i charakteryzująca się niskim przeciętnym poziomem wynagrodzeń oraz dużymi rozpiętościami dochodowymi, funkcjonująca w demokratycznym kraju z silnym dziedzictwem państwowego paternalizmu — nie może zapewnić dobrych warunków do oparcia strategii polityki społecznej na założeniach któregokolwiek z głównych modeli tej polityki, funkcjonujących w krajach wysoko rozwiniętych. Jak sądzę, taki kraj jest niejako „skazany" na dualny model polityki społecznej, składający się z części publicznej i prywatnej. Znaczenie poszczególnych części i ich wzajemne relacje będą stale się zmieniać, ale obie mają pewne miejsce w postsocjalistycznej strategii polityki społecznej. Jest raczej mało prawdopodobne, że taki typ gospodarki będzie w stanie wygenerować odpowiednio wysokie środki na zapewnienie oczekiwanego przez obywateli poziomu świadczeń pieniężnych i jakości usług socjalnych. W związku z tym, wszyscy ci, którzy będą mieli takie możliwości, skorzystają z odpłatnych sposobów zaspokajania potrzeb, poszukując lepszej jakości lub dostępności świadczeń i usług.

Ewentualny wzrost przeciętnego poziomu wynagrodzeń i dalsze pogłębianie się rozpiętości dochodowych zwiększy częstotliwość tego typu zachowań. Jednakże, nawet w okresach silnego wzrostu gospodarczego nie należy spodziewać się daleko idącego „urynkowienia" tej polityki, prowadzącego np. do zwolnienia części pracujących z obowiązku płacenia

składek na ubezpieczenie społeczne lub do wprowadzenia znaczących ulg podatkowych dla osób wybierających prywatne sposoby zaspokajania potrzeb.

Z drugiej strony, w demokratycznym kraju, w którym mniej więcej połowa obywateli nie radzi sobie zbyt dobrze w warunkach gospodarki rynkowej, szczególna uwaga musi być poświęcona na zapewnienie co najmniej minimalnego poziomu świadczeń i usług socjalnych. Innymi słowy, nie należy raczej spodziewać się jakiegokolwiek znaczącego obniżenia społecznych kosztów pracy, jak tego domagają się niektórzy eksperci. Jednakże, niemożliwy jest również zbytni wzrost tych kosztów, jeżeli polska gospodarka ma pozostać konkurencyjną i atrakcyjną dla zagranicznych inwestorów.

Konkludując, najprawdopodobniej przyszły model polityki społecznej w Polsce będzie zależał od powodzenia przedsięwzięć, których celem jest podniesienie jakości publicznych świadczeń i usług. Jeżeli zakończą się one niepowodzeniem, dalsze spontaniczne urynkowienie procesów zaspokajania podstawowych potrzeb stanie się nieuniknione. Jak sadzę, znacząca poprawa jakości oferty publicznej będzie wymagała obniżenia poziomu konsumpcji prywatnej przez osoby należące do niskich i średnich grup dochodowych, tak by móc przeznaczyć zaoszczędzone w ten sposób środki na dokapitalizowanie sektora publicznego. Kilka lat temu, pisząc o takiej konieczności, uznałem za naiwne oczekiwanie społecznego przyzwolenia na redukcję konsumpcji prywatnej. Od tego czasu nie zaszło nic takiego, co zwiększałoby możliwości urzeczywistnienia powyższego scenariusza. Prawdopodobnie jego realizacja będzie możliwa dopiero wtedy, gdy powstanie w Polsce społeczeństwo obywatelskie, a polityka społeczna uzyska wyraźnie pluralistyczny charakter[13].

Bibliografia

Castles, F. G., Obinger, H. (2008) *Worlds, Families, Regimes: Country Clusters in European and OECD Area*, „West European Politics" 31(1), s. 321–344.

CBOS (2000) *Ocena polskiej demokracji*, BS/123//2000, Komunikat nr 2380, Warszawa: CBOS.

CBOS (2009 a) *Polacy wierzą w gospodarkę rynkową*, BS/41/2009, Warszawa: CBOS.

CBOS (2009 b) *Elektoraty głównych partii politycznych*, BS/138//2009, Komunikat nr 4203, Warszawa: CBOS.

CBOS (2009 c) *Opinie o polityce zdrowotnej*, BS/55/2009, Warszawa: CBOS.

CBOS (2009 d) *Wydatki rodziców na edukację dzieci w nowym roku szkolnym*, BS/45/2009, Warszawa: CBOS.

Cerami, A. (2006) *Social Policy in Central and Eastern Europe. The Emergence of a New European Welfare Regime,* Berlin: LIT Verlag.

Cerami, A., Vanhuysse, P. (red.) (2009) *Post-Communist Welfare Pathways*, Houndmills: Palgrave Macmillan.

[13] Rozważania na temat wielosektorowej, pluralistycznej polityki społecznej w: Grewiński 2009.

Chodyra, P., Leś, E., Ołdak, M. (red.) (2008) *Obszary gospodarki społecznej. Doświadczenia Partnerstwa na rzecz rozwoju. Tu jest praca*, Warszawa.

Cook, L. J. (2010) *Eastern Europe and Russia*, w: Castles, F. et alia (red.) *The Oxford Handbook of the Welfare State,* s. 671–686, Oxford: Oxford University Press.

Czapiński, J. (2004) *Adaptacja Polaków do zmiany społecznej: dla kogo III Rzeczpospolita okazała się matką, dla kogo zaś macochą*, w: Rymsza, M. (red.) *Reformy społeczne. Bilans dekady*, s. 223–260, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

Czapiński, J. Panek, T. (red.) *Diagnoza społeczna 2007 Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa: Rada Marketingu Społecznego.

Dobroczynność w Polsce (2010) Warszawa: CBOS , BS 15/2010.

Deacon, B. (1993) *Developments in East-European social policy*, w: Jones, C. (red.) *New perspectives on the welfare state in Europe*, s.177–197, London, New York: Routlege.

Dekada polskiej polityki społecznej (2000), Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

Esping-Andersen, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism,* London: Polity Press.

Esping-Andersen, G. (red.) (1996) *Welfare States In Transition,* London, Thousand Oaks, CA, New Delhi: Sage.

Ferge, Z. (1992) *Social policy regimes and social structure. Hypotheses about the prospects of social policy in central-eastern Europe*, w: Ferge, Z., Kolberg, J. E. (red.) *Social Policy in a Changing Europe*, pp. 195–222, Boulder, California: Campus and Westwiev.

Gans Morse, J., Orenstein, M. A. (2007) *East-Central European Welfare Regimes*, Working Paper, Berkeley: University of California, Department of Political Science.

Grewiński, M. (2009) *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa: Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWWP i Dom Wydawniczy Elipsa.

GUS (2009) *Dochody i warunki życia ludności. Raport z badania EU SILC z 2007 i 2008*, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

GUS (2010) *Ubóstwo w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej w świetle Europejskiego Badania Dochodów i Warunków Życia — EU SILC 2008*, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

Golinowska, S., Hengstenberg, P., Żukowski, M. (red.) (2009) *Diversity and Commonality in European Policies: The Forging of a European Social Model*, Warsaw: Friedrich Ebert Stiftung i Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Golinowska, S. (2009) T*he national model of the welfare state in Poland*, w: Golinowska, S., Hengstenberg, P., Zukowski, M. (red.) (2009) *Diversity and Commonality in European Policies: The Forging of a European Social Model*, Warsaw: Friedrich Ebert Stiftung i Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 213–260.

Gough, I. (2000) *Welfare regimes in East Asia and Europe: Comparisons and Lessons*, referat na *Annual Work Bank Conference on Development Economics Europe 2000* (Czerwiec), Paris.

Haggard, S., Kaufman, R. (2008) *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*, Princeton: Princeton University Press.

Human Development Report 2010, UNDP, Houndmills: Palgrave Macmillan.
Inglot, T. (2008) *Welfare States in East Central Europe*, 1919–2004, Cambridge: Cambridge University Press.
Kamerman, S., Kahn, A. (1978) *Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries*, New York: Columbia University Press.
Kowalik, T. (2009) *www.POLSKA TRANSFORMACJA.pl*, Warszawa: Muza.
Księżopolski, M. (1993) *Kryzys systemu socjalistycznych gwarancji w polityce społecznej*, w: Księżopolski, M., Supińska, J. (red.) *Zagrożenia i szanse polityki społecznej w Polsce w okresie transformacji*, Warszawa: Fundacja im. Friedricha Eberta.
Księżopolski, M. (2004) *Co dalej z polityką społeczną w Polsce*, w: Rymsza, M. (red.) *Reformy społeczne. Bilans dekady*, s.193–222, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
Księżopolski, M. (2007) *Europejski model socjalny*, w: Firlit-Fesnak, G., Szylko-Skoczny, M. (red.) *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, Warszawa: PWN.
MPIPS (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej), *Raporty miesięczne 2000–2009*, Departament Rynku Pracy, Warszawa: MPIPS.
OECD *Employment and Labour Market Statistics (database)* (2010 a) Paris: OECD.
OECD *Employment Outlook* (2010 b), Paris: OECD.
OECD *Society at a glance* (2010 c), Paris: OECD.
Offe, C. (2009) *Epilogue: Lessons Learnt and Open Questions*, w: Cerami, A., Vanhuysse, P. (red.) *Post-Communist Welfare Pathways*, pp. 237–247, Houndmills: Palgrave Macmillan.
Potucek, M. (1994) *Can dying state paternalism give birth to social citizenship? Reflections on emerging social policies in Central and eastern Europe*, referat na 3 Prague International Workshop on Social Responses to Transformation in East-Central Europe, Prague: Central European University.
Rymsza, M. (2004) *Reformy społeczne lat dziewięćdziesiątych: próba podsumowania*, w: Rymsza, M. (red.) *Reformy społeczne. Bilans dekady*, s.223–260, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
Szumlicz, T. (2007 a) *Stosunek do instytucji finansowych*, w: *Diagnoza społeczna 2007 Warunki i jakość życia Polaków,* Czapiński, J., Panek, T. (red.), Warszawa: Rada Marketingu Społecznego.
Szumlicz, T. (2007 b) *Zabezpieczenie emerytalne*, w: *Diagnoza społeczna 2007 Warunki i jakość życia Polaków,* w: Czapiński, J., Panek, T. (red.), Warszawa: Rada Marketingu Społecznego.
Szylko-Skoczny, M. (2004) *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej,* Warszawa: Instytut Polityki Społecznej UW i Aspra-JR.
Titmuss, R. (1974) *Social Policy. An Introduction*, London: Allen & Unwin.
TransMonee 2010 Database, UNICEF Regional Office for CEE/CIS.

Summary

This article aims to characterize main features of the Polish social policy model developing in the period of transformation from socialism into democracy and market economy, as well as to identify main examples of path-dependency and path-departure in its evolution. I am of the opinion that subsidiary economy like the Polish one cannot provide a solid ground for any of the main social policy regimes (liberal, conservative or socialdemocratic) functioning in the highly developed countries, and that similarities with these regimes remain to be rather superficial. It certainly is still model in the making, but its dual character (paternalistic and market-oriented) is already clearly visible. Therefore, I classify the present social policy model as paternalistic-market hybrid, stressing its profound inconsistency.

Paolo Ermano

Wydział Ekonomii
Uniwersytet Udine

Głos w sprawie progresywnego opodatkowania

Wstęp

Celem niniejszego tekstu jest uzyskania odpowiedzi na dwa proste pytania: Czy nadszedł czas wprowadzenia wyższego, progresywnego podatku dochodowego? Jakie argumenty za tym przemawiają?

Literatura dotycząca opodatkowania dochodowego skupia się z reguły na analizie relacji między progami podatkowymi a rynkiem pracy i oszczędnościami, próbując odnieść uzyskane wnioski do polityki interwencji rządowej, a zwłaszcza polityk redystrybucyjnych. Główna konkluzja w odniesieniu do podatku progresywnego brzmi następująco: im gładsze przejścia między progami podatkowymi, tym większy pozytywny wpływ na rynek pracy oraz oszczędności, ponieważ — z założenia — podatki zniekształcają bodźce ekonomiczne. Przeciwko bardziej wyrównanym progom podatkowym przemawia jedynie fakt wykorzystywania polityki redystrybucyjnej jako rodzaju zabezpieczenia społecznego, chroniącego przed szokami zewnętrznymi (Varian 1980).

Choć dowody empiryczne wspierające powyższą teorię, budzą wątpliwości, to jednak w ostatnich dekadach, we wszystkich krajach OECD, progi podatkowe uległy spłaszczeniu. Pomimo zwiększenia się szeroko zakrojonych interwencji w ramach polityki społecznej, modyfikacja struktury podatkowej przyczyniła się do wzrostu współczynnika nierówności społecznej (tzw. współczynnika Giniego) (Atkinson, Pikettty 2007). Można zatem wysunąć dwie hipotezy: po pierwsze, struktura polityk rządowych nie sprzyja redukcji

współczynnika Giniego, po drugie polityki te są nieefektywne. Istnieje wiele badań, podkreślających wzrost interwencji państwa w ramach polityki społecznej (zob. druga część artykułu), a zatem problemem nie jest brak woli politycznej, lecz sposób wykorzystania zasobów.

Sądzimy, że wiele przemawia na rzecz ponownego wprowadzenia progresywnego podatku dochodowego, cechującego się wysoką krańcową stopą podatkową. Ułatwi to stosowanie polityki przeciwcyklicznej (*countercyclical*) oraz zmniejszanie nierówności, występujących już po dokonaniu opodatkowania oraz transferach. Wybór pomiędzy progami podatkowymi ma charakter polityczny i etyczny. Istnieją badania ekonomiczne, usiłujące znaleźć naukowe wytłumaczenie tego problemu w następujący sposób: interesuje nas konkretny cel (np. maksymalna efektywność, maksymalne zyski, maksymalna użyteczność). Jakie progi podatkowe pozwolą go osiągnąć? Podatki analizowano jako proces prowadzący do określonego celu, ale z racji na to, że na ów cel składają się rozmaite odrębne polityki, działania i strategie, nie ma jednej właściwej odpowiedzi na tak postawione pytanie. Dlatego też nie zaproponujemy modelu pozwalającego precyzyjnie ocenić skalę progresywności podatku, lecz podkreślimy te elementy, które z naukowego punktu widzenia są kluczowe dla analizy struktury opodatkowania. Wskażemy również powody, dla których owe elementy czynią podatek progresywny rozwiązaniem, bardziej atrakcyjnym z perspektywy wolności jednostki.

Oryginalność tej pracy wynika — po pierwsze — z powiązania opodatkowania w wymiarze ekonomicznym ze swobodą gospodarczą. Bierzemy pod uwagę nie tylko motywacje ekonomiczne jednostek przejawiających wysoki poziom produktywności, jak zwykło się to czynić w obrębie ekonomii neoklasycznej, lecz również motywacje jednostek, które w danej chwili nie są wydajnymi pracownikami, powiązanymi z rynkiem. Po drugie, skupiamy uwagę na wzroście demokratycznym, zamiast na wzroście gospodarczym, ponieważ to właśnie na tej pierwszej sferze ludzkiego rozwoju — a w jej obrębie na tych, którzy nie są tak wydajni, jak być powinni, zgodnie z wymogami gospodarki — powinno się ogniskować zainteresowanie polityków[1].

Kontekst

Przedstawiona w artykule linia rozumowania stanie się jaśniejsza, jeśli za punkt wyjścia obierzemy stwierdzenie empiryczne: na przestrzeni ostatniej dekady w krajach OECD nastąpił istotny wzrost nierówności płac (Erikson and Janatti 1997, Smeeding 2002, Atkinson 2003, OECD 2008). Doszukiwano się rozmaitych wyjaśnień, takich jak liberalizacja ekonomiczna, przenikająca globalizację rynkową lub ogromny przyrost poziomu

[1] W pewnym stopniu wniosek ten pośrednio postawił Wicksell, który postulował uznanie jednomyślności lub jednomyślności kwalifikowanej jako kryterium podejmowania decyzji budżetowych. W ten sposób zagwarantowane zostaje zbiorowe zaangażowanie, a poziom konfliktu ulega zmniejszeniu, mimo, iż intencją Wicksella było ograniczenie władzy większości nad mniejszością, zob.: Buchannan 1954.

innowacyjności. Klasyczna teoria ekonomiczna podpowiada, że wyższy stopień otwartości połączony z dodatnim poziomem innowacyjności przyczynił się do wzrostu zysków płynących z wykształcenia (tzw. renty umiejętności — przyp. tłum.), co generalnie dotyczy pracowników wykwalifikowanych. W ten sposób dystrybucja dochodów przechyliła się na korzyść wysoko wykwalifikowanych pracowników (tzw. „kompetencyjna zmiana technologiczna" („skill-biased technological change") (OECD 2009, Atkinson 2003).

Oprócz wyjaśnień, odwołujących się do rynku pracy, nierówność tę można rozważyć odnosząc się do dwóch zjawisk: w krajach OECD nastąpił wzrost wielkości administracji państwowej[2], a wyższe progi podatkowe uległy spłaszczeniu (Rodrik 1997, Mankiw *et al.* 2009).

Z ekonomicznego punktu widzenia można zaproponować dwojakie wyjaśnienia wzrostu wielkości administracji: pierwsze odwołuje się do modelu Meltzera i Richarda, drugie — do argumentacji Northa i Wallisa.

Zgodnie z popularnym modelem Richarda i Meltzera, wielkość administracji rządowej, liczona jako odsetek redystrybuowanego dochodu, jest determinowana przez odchylenie między średnim i medianowym dochodem, od czego zależy poziom zniekształcenia podatkowego, który z kolei wpływa na rynek pracy oraz wielkość redystrybucji. Im wyższy poziom nierówności, tym silniejsza polityka redystrybucyjna, wywierająca niekorzystny wpływ na wydajność i wzrost. Stąd też wniosek, że poziom nierówności w poszczególnych krajach w ostatnich latach wzrósł (Meltzer and Richard 1981).

Wzrost wielkości administracji można próbować wyjaśnić wskazując, iż państwo które chce wspierać wzrost gospodarczy musi gwarantować ramy instytucjonalne. Krótko mówiąc, państwo musi liczyć się z koniecznością interwencji w celu przeciwdziałania potencjalnym deformacjom rynku. Jej skuteczność może zwiększyć postęp technologiczny, ale zarazem pogłębić też złożoność systemu. Również wzrost PKB może pogłębić złożoność systemu, a wówczas państwo będzie musiało interweniować w celu złagodzenia deformacji rynku. Te dwie odrębne perspektywy podsumowuje klasyczna praca Northa i Wallisa. Rosnąca rola rządu w podtrzymywaniu aktywności gospodarczej została przez nich opisana w kategoriach ekonomii instytucjonalnej: każda transakcja pociąga za sobą pewne ukryte koszty (*externalities*). Częściowo są one internalizowane za pośrednictwem ram instytucjonalnych, zapewnianych przez państwo (North and Wallis 1982). Idąc tym tropem, można założyć, że warunkiem stabilnego wzrostu gospodarczego jest wsparcie ze strony złożonych struktur instytucjonalnych, a tych może dostarczyć jedynie państwo. W skrócie, wzrost wiąże się z rosnącą złożonością, a to z kolei stwarza potrzebę większej liczby struktur instytucjonalnych.

Istota podejścia funkcjonalnego przejawia się w niedawnej debacie dotyczącej relacji między wielkością administracji rządowej a rozwojem gospodarczym. Ekspansja rynków

[2] Argument dotyczący wielkości administracji rządowej zyskuje dodatkową moc, jeśli uwzględnić prywatyzację procesu wytwarzania dóbr publicznych, która w ostatnich dziesięcioleciach dokonała się w niemal wszystkich państwach rozwiniętych (Schneider 2003). Krytyczna analiza tego procesu, zob.: Altvater 2004.

determinuje rozwój gospodarczy, ale zarazem zwiększa też złożoność zarządzania nimi. Na ten temat pojawiło się wiele badań, podających sprzeczne rezultaty. Najpowszechniej akceptowana, a przy tym empirycznie sprawdzona hipoteza dotyczy „kompensacyjnej" roli państwa (Cameron 1978, Rodrik 1997): ponieważ szybko rosnące gospodarki wykazują również wysoki poziom otwartości rynku, z powodu jego zmienności, muszą zwiększać wydatki na cele socjalne. Wydatki rządowe łagodzą negatywne skutki wzrostu gospodarczego i globalizacji. Hipoteza ta znajduje częściowe potwierdzenie, jeśli weźmiemy pod uwagę odsetek dochodów przeznaczanych na cele socjalne w państwach OECD: wzrósł on z 16% w 1980 r. do 21% w 2005 r. (Adema and Ladaique 2009). W innym miejscu Bergh i Karlsoon zinterpretowali tę hipotezę w duchu analizy neoklasycznej, twierdząc, że duże rządy wspierają wolności gospodarcze oraz globalizację, a to wpływa dodatnio na wzrost gospodarczy (Bergh and Karsloon 2010). Są to dwie całkiem rozbieżne interpretacje: jedna z nich, spopularyzowana przez Rodrika, choć wysuwana również przez Northa i Wallisa, głosi, iż rozrost administracji rządowej jest produktem ubocznym wzrostu gospodarczego; zgodnie z drugą wzrost wielkości rządu jest jednym z najważniejszych elementów sprzyjających wzrostowi gospodarczemu.

Każda z tych perspektyw oferuje inną wizję świata, ale w obydwu kryje się to samo założenie: rozrost administracji rządowej i opieki społecznych jest finansowany z podatków. Dane potwierdzają, że w zaawansowanych gospodarkach, rządy są finansowane głównie z indywidualnych podatków dochodowych (OECD 2009).

W ostatnich dekadach progi podatkowe w tych krajach zostały obniżone, co odnosi się zwłaszcza do kategorii najwyższych dochodów (Mankiw et al. 2009). Obniżenie najwyższych progów dochodowych przeniosło ciężar finansowania polityki rządowej na segmenty społeczeństwa o niższych dochodach. Stało się to zresztą w zgodzie z niektórymi teoriami ekonomicznymi. Począwszy od Hayeka, przez niezwykle wpływową pracę Mirrleesa, zwolennicy neoklasycznej ekonomii opowiadali się za modyfikacją progów podatkowych na korzyść bogatszej części społeczeństwa. Jednostki obdarzone większymi zdolnościami powinny płacić relatywnie niższe podatki, aby nie traciły ekonomicznej motywacji do pracy i wytwarzania bogactwa (Hayek 1969, Mirrlees 1971). Wskaźnikiem pozwalającym w przybliżeniu ocenić zdolności jednostki miałby być dochód. Krótko mówiąc, logiczny wniosek brzmi następująco: wysoki dochód implikuje wysokie zdolności, niezależnie od tego, co rozumie się pod pojęciem „większych zdolności". Zależność odwrotna nie musi występować: konkretna zdolność nie ma bezpośredniego związku z dochodem, a zatem jej posiadacz nie może być za nią nagrodzony. Wpierw jednak cofnijmy się o krok.

Teoria neoklasyczna a progi podatkowe

Neoklasyczna ekonomia zakłada, że dochód, który jednostka uzyskuje w zamian za wkład w wytwarzanie całościowego dobrobytu, nie powinien być ograniczony.

Klasyczna mikroekonomia przedstawia tę kwestię następująco: wyobraź sobie, że jedynym źródłem dochodu jest płaca. Każdy otrzymuje płacę, której wartość odpowiada

wartości produktywności krańcowej, to znaczy produktywności krańcowej pomnożonej przez cenę sprzedaży produktu. Jeśli bierzemy pod uwagę tylko te dwa elementy, determinujące indywidualną płacę, możemy stwierdzić, że wprawdzie o produktywności krańcowej decydują jednostkowe zdolności oraz wysiłek (przy czym należy uwzględnić również sposób organizacji firmy i technologię), jednakże drugi komponent — cena produktu — zależy od popytu i podaży na rynku. Nawet jeśli jednostki podejmują podobny wysiłek, ich praca może być różnie wynagradzana, w zależności od ceny, jaką rynek przypisał danemu produktowi w oparciu o jego użyteczność, czerpaną zeń przyjemność i tak dalej[3].

Pewne uwarunkowania wpływają na wysokość dochodu, niezależnie od działań przedsiębiorstw lub pracowników. Wpływ na wysokość dochodu wywiera struktura rynku: firmy działające w warunkach doskonałej konkurencji słabiej kontrolują dynamikę płac niż firmy funkcjonujące jako monopoliści (Tse 2002). Jeśli uwzględnimy dynamikę makroekonomiczną, okaże się, że istotną rolę odgrywa również stopa substytucji na rynku pracy. Im niższa podaż danej umiejętności, tym wyższą cenę przedsiębiorstwo musi zapłacić za jej pozyskanie. Potencjalnie cena za szczególną umiejętność nie ma granic, co daje jej posiadaczowi zdolność uzyskania olbrzymiej premii.

Implikacje tego modelu są trojakie.

Po pierwsze, większość ekonomistów jest przekonanych — i znajduje dowody na poparcie tej tezy — iż płaca jest proporcjonalna do wysiłku. A jednak jednostki o takim samym wykształceniu i wkładające w pracę taki sam wysiłek mogą zarabiać różnie, ponieważ rynek i stopień specjalizacji zmieniają krańcową wartość identycznych starań. To z kolei jest trudne do zaakceptowania z socjalistycznego punktu widzenia, nawet jeśli jest to rezultat uczciwej konkurencji rynkowej między towarami i przedsiębiorstwami (Manzo Palazuel 2006). Na przykład w krajach zachodnich lekarz zazwyczaj zarabia mniej niż manager, niezależnie od ich inwestycji edukacyjnych i/lub ich wysiłków (O'Leary and Sloane 2004).

Po drugie, możliwa jest sytuacja, w której kaprysy rynku modyfikują premię uzyskiwaną za umiejętności, zmieniając ceny sprzedawanych produktów. Oznacza to radykalne zerwanie powiązań między inwestycjami w kapitał ludzki oraz płynącymi z nich zyskami, a wszelkimi możliwymi konsekwencjami. Większe tempo innowacji tworzy warunki dla konsekwentnej modyfikacji premii za umiejętności wynikającej ze zmiany technologicznej. Prawdą jest, że zwiększy to premię za inwestycje edukacyjne, ale w przypadku zbyt szybkiego postępu rośnie również tempo utraty przydatności uzyskanego wykształcenia, a zatem również jego wartości.

Po trzecie, powyższa uwaga skłania do rozważenia pewnych wniosków, płynących z teorii kontraktów. Niektóre jednostki mogą dysponować większą siłą negocjacyjną w kon-

[3] Propozycje te nie odnoszą się do dyrektorów (CEO). W swym ostatnim artykule Bertrand i Mullainathan wykazują, że płace dyrektorów reagują na wstrząsy nie będące pod ich kontrolą, np. szoki paliwowe. Może to sugerować, iż standardowy model, gdzie kompensacja jest równa krańcowej produktywności, jest nieco *ingenuous* (Bertrand and Mullainathan 2000), zob. również: Wade et al 2006.

tekście zmiennej dynamiki rynkowej. Siła ta może tworzyć rentę w przypadku braku elastyczności instytucjonalnej lub występowania zjawisk zależności od szlaku (*path dependency*), ponieważ kontrakty zazwyczaj nie są ani łatwo, ani często renegocjowane. Niemałą rolę w determinowaniu płacy jednostki może odgrywać łut szczęścia (Lazear, Shaw 2007; Lefranc et al 2009). W wielu krajach europejskich piłkarze zarabiają więcej niż inni sportowcy, co wynika z powszechnie znanego „efektu gwiazdorstwa". Wynagrodzenia innych sportowców, nawet w tak popularnych dyscyplinach jak hokej czy koszykówka, nie są wprost zależne od ich zdolności czy ich kapitału ludzkiego (RRosen 1981; Lucifor, Simmons 2003). Zauważmy, jak szczęśliwe jest położenie białego mężczyzny w porównaniu do sytuacji czarnej kobiety w Stanach Zjednoczonych (Darity and Marson 1988) lub mężczyzny do kobiety w Unii Europejskiej (Gardin et al 2006). Obydwa te zjawiska mogą prowadzić, mniej lub bardziej intencjonalnie, do wyłonienia się niesprawiedliwej i nierównej zależności od szlaku (Pierson 2000).

Opisywane tu implikacje ułatwiają dostrzeżenie znaczenia polityk redystrybucyjnych, ponieważ — jak dotąd — rynki nie są doskonałe, to znaczy nie dostarczają jednostkom wszelkich potrzebnych informacji. Po drugie, aktorzy nie dysponują instrumentami, które pozwalałyby im racjonalnie reagować na każdą nową informację. Wiązanie zdolności i opodatkowania za pośrednictwem dochodu prowadzi do niejednolitych rezultatów, z przyczyn leżących poza kontrolą jednostki. Jeśli powiązanie to rozszerzyć na kwestię państwa opiekuńczego, co jest nawet mniej pożądane, w rezultacie może powstać społeczeństwo niezdolne do zmiany i różnorodności, będącej wszak pierwszorzędnym warunkiem wszelkich procesów innowacyjnych.

Oczywiście, istnieje wiele zmiennych, wpływających na politykę społeczną państwa — nie tylko krańcowa stopa opodatkowania. Ponieważ jednak wielkość zasobów odgrywa kluczową rolę (podobnie jak indywidualne cechy głównych aktorów), uwzględniając owe dwie istotne zasady ekonomiczne, dochodzimy do wniosku, że — po pierwsze — mniej zdolne jednostki, to znaczy jednostki uzyskujące niższe dochody, powinny płacić podatki wykorzystywane głównie w celu rozwijania ram instytucjonalnych, wspierających aktywność ekonomiczną. Z ram tych korzystają inne jednostki, uznawane za najzdolniejsze, wierzące, że prawdopodobnie jest to najbardziej efektywna droga zwiększania całościowego dobrobytu oraz — na zasadzie produktu ubocznego — ich własnych dochodów, nawet jeśli przepaść między najbogatszymi i najbiedniejszymi segmentami społeczeństwa nie znika. Po drugie, środki służące polityce społecznej są pozyskiwane głównie od tych, którzy są zarazem głównymi bezpośrednimi beneficjentami tej polityki. Gdy odsuniemy na bok kwestię równości w dynamicznym środowisku, dla stabilnie rozwijającej się gospodarki nie będzie to stanowić problemu, ponieważ nastąpi przyrost wielkości gromadzonych środków, a liczba potencjalnych beneficjentów zmaleje. Jeśli jednak dojdzie do wstrząsu gospodarczego, który negatywnie wpłynie na tempo rozwoju gospodarczego, ów rynkowy mechanizm dystrybucyjny może doprowadzić do konfliktu między poszczególnymi klasami pracowników. Przyczyny mogą być trojakie: po pierwsze, jednostki wyposażone w największe zdolności mogą przyznać się do niezdolności uchronienia systemu przed negatywnymi szokami, mimo korzyści przyznanych im przez społeczeństwo. Mogą one realizować swoje

interesy, nawet jeśli te stoją w ostrej sprzeczności z interesem całego społeczeństwa, co dobrze widać na przykładzie zachowania banków i ich pracowników w odniesieniu do trwającego kryzysu na rynku przeszacowanych kredytów hipotecznych (*subprime*). Po drugie, jeśli kryzys nie zostanie wyhamowany, gospodarka będzie potrzebowała dodatkowych zasobów, a te będą pozyskiwane od tych, którzy wciąż posiadają je w większej ilości. Po trzecie, liczba potencjalnych beneficjentów może przekroczyć możliwości systemu pomocy społecznej.

Od strony politycznej obecny kryzys pokazuje, że proponowanie modyfikacji progów podatkowych na korzyść mniej „uzdolnionych" członków społeczeństwa może być kłopotliwe. Nawet jeśli za wprowadzeniem podatku progresywnego, pozwalającego pozyskać środki na finansowanie polityki redystrybucyjnej, przemawiają istotne powody ekonomiczne i społeczne, nakładanie podatków na najbogatszych we wszystkich krajach spotyka się z ogromnymi protestami. Wystarczy przypomnieć karykaturę prezydenta Obamy na tle sierpa i młota, opublikowaną w trakcie walki o wprowadzenie nowego systemu służby zdrowia; równie uwłaczającą kampanię przeciwko reformie finansowej w Stanach Zjednoczonych; trudności w osiąganiu III Porozumienia Bazylejskiego (porozumienie określające wymogi kapitałowe i sposoby zarządzania ryzykiem w bankach prowadzących działalność transgraniczną, ogłoszone 26 lipca 2010 r. — przyp. tłum.) lub apel prezydenta Sarkozy'ego i premiera Browna opublikowany na łamach „Wall Street Journal", wzywający do nałożenia wyższych podatków bankowych (Brown, Sarkozy 2009).

Podatki, wydajność i polityka

Wyjąwszy kwestie etyczne, istnieją dwa argumenty przeciwko nadmiernemu opodatkowaniu (a zatem również przeciwko naszej propozycji): pierwszy dotyczy związku między podatkami a wzrostem gospodarczym, natomiast drugi odnosi się do zagadnienia wolności jednostki[4].

Pierwszy z przytoczonych argumentów był szeroko omawiany w literaturze. Konkluzje zależą w tym wypadku od rodzaju rozważanych podatków, wzoru, zgodnie z którym miałaby zostać zmodyfikowana tabela podatkowa oraz sposobu wydatkowania środków (Engen and Skinner 1996, OECD 2008). Ogólnie rzecz biorąc, w neoklasycznej literaturze negatywny wpływ opodatkowania dochodów jednostki i jej ubezpieczenia społecznego na wzrost gospodarczy wyjaśniany jest następująco:

[4] Część autorów uznaje potrzebę zabezpieczenia przed szokami zewnętrznymi za przyczynę wyłonienia się polityk redystrybucyjnych, a zatem również konieczności opodatkowania. Zgodnie z tą linią argumentacji, im wyższe ryzyko wystąpienia szoku zewnętrznego, tym skuteczniejsza i szersza powinna być polityka redystrybucyjna, a zatem — wyższe opodatkowanie oraz, *ceteris paribus*, wyższe stopy podatkowe. Niestabilne gospodarki powinny się cechować wyższymi stopami podatkowymi, stabilne — niższymi. Jednakże niestabilność można redukować za pośrednictwem różnorodnych kanałów, w większości instytucjonalnych. North i Wallis sugerują, że owe kanały są utrzymywane ze wspólnych zasobów, gromadzonych drogą podatków; tym sposobem wracamy do punktu wyjścia (North and Wallis 1982).

- Wysokie opodatkowanie osłabia akumulację bogactwa.
- Podatki mogą osłabić wzrost zasobu pracy, ponieważ zmniejszają zaangażowanie pracowników oraz liczbę godzin pracy, wywierają zniekształcający wpływ na wybory zawodowe oraz na zdobywanie wykształcenia i kompetencji.
- W odniesieniu do zasobu pracy wysokie podatki mogą doprowadzić do nieefektywnego wykorzystania kapitału ludzkiego, zniechęcając do zatrudniania się w sektorach cechujących się wysoką produktywnością społeczną, ale obłożonych wysokimi podatkami[5].

Trzeba wszakże zauważyć, że większość szacunków, dotyczących wpływu podatków na wzrost gospodarczy, rzadko bierze pod uwagę drugą stronę medalu: podatki są wykorzystywane do wytwarzania dóbr publicznych oraz redystrybucji bogactwa w oparciu o pewne ustalone reguły. Badacze podkreślają na ogół, że rezultat finalny jest niepewny, ponieważ zależy od sposobu wykorzystania zbiorowych zasobów. Próba kreślenia teoretycznych implikacji, nieuwzględniająca wpływu zmian progów podatkowych na zasób dóbr publicznych, przynosi złudne rezultaty.

W odniesieniu do akumulacji bogactwa, Piketty wykazał istnienie pozytywnych progów, po przekroczeniu których dowolna stopa podatku kapitałowego będzie eliminować (w modelu międzypokoleniowym) możliwość akumulacji dochodu, bez wywoływania negatywnego wpływu na całkowity kapitał akcyjny w gospodarce; dojdzie natomiast do obniżenia nierówności międzypokoleniowej (Piketty 2003). Warto zauważyć, że dochód osobisty może odgrywać istotną rolę w gospodarce, nieposiadającej rozwiniętych rynków finansowych, podczas gdy w krajach OECD, dochód jednostki nie ma (a raczej nie powinien) mieć żadnego wpływu na gromadzenie kapitału, służącego jakiejkolwiek działalności lub inwestycjom. Co więcej, kiedy kapitał akcyjny zostaje zachowany, sposób jego dystrybucji zależy od norm, które mogą się różnić między państwami. Z ekonomicznego punktu widzenia znaczenie ma całościowy proces akumulacji oraz podtrzymująca go struktura instytucjonalna.

Te same obserwacje można odnieść do zasobu siły roboczej. Znane są przykłady, gdy wyższa stopa podatkowa nie wywarła wpływu na podaż pracy (mamy tu do czynienia zarówno z efektem substytucji, jak i efektem dochodowym), chociaż na ogół wpływa ona na popyt, a nie na pracę, ponieważ niższe podatki obniżają koszty pracy, na co firmy reagują większym popytem na pracę (OECD 2008). Nickell podkreśla wszakże, że poza podatkiem od wynagrodzeń, ostateczny rezultat każdej polityki fiskalnej zależy w największej mierze od systemu zabezpieczenia społecznego (Nickell 2004)[6].

---

[5] W literaturze podkreśla się fakt występowania dwóch innych ważnych kanałów, za pośrednictwem których opodatkowanie wpływa na wzrost gospodarczy, ale dotyczy to opodatkowania korporacyjnego lub przedsiębiorstw, powiązanego z inwestycjami prywatnymi lub inwestycjami w badania i rozwój. Świeże dowody empiryczne można znaleźć w: Arnold and Schwellnus 2008, Cullison 1993 oraz Belloc i Vertona 2004. Badali oni wpływ inwestycji publicznych oraz wzrostu gospodarczego, ponieważ podatki służą finansowaniu polityk państwowych (w odniesieniu do R&D zobacz: Thomson 2009, Guelleca and Van Pottelsberghe de la Potteried 2003, Atkison 2007).

[6] Zob.: Pissarides 1998.

Kwestie edukacji oraz akumulacji kapitału ludzkiego zawsze były dyskusyjne. Z jednej strony teoria sugeruje, że progresywny podatek pracowniczy obniża motywację do zwiększania jakości kapitału ludzkiego za pośrednictwem edukacji — jest to prawdziwe zwłaszcza w odniesieniu do trzeciego sektora. Z drugiej strony, nierówne społeczeństwo — o ile owa nierówność jest wynikiem tarć instytucjonalnych — ze swej istoty może wywierać negatywny wpływ na motywacje edukacyjne. Rezultaty będą odmienne w zależności od rodzaju edukacji (prywatna lub publiczna) (Checchi 2001). Trzeba jednak jasno podkreślić, że zmienne te mogą dawać odmienne skutki w zależności od całościowego rozwoju badanego społeczeństwa. Gdy bierze się pod uwagę stopę wzrostu gospodarczego, mniej rozwinięte kraje przywiązują większą wagę do publicznych inwestycji w edukację, niż do stopy opodatkowania pracy (Fernandez and Rogerson 1996).

Ostatecznie, nawet w ograniczonym zakresie — przewidywanym przez modele neoklasyczne — kierunek, w jakim podatek dochodowy wpływa na wzrost gospodarczy, nie może mieć tak linearnego charakteru, jaki pokazują badania empiryczne.

Drugi główny argument przeciwko wysokim podatkom dotyczy wymiaru politycznego. Zwolennicy teorii libertariańskiej utrzymują, że nie istnieją powody uzasadniające nakładanie zbyt wysokich podatków. Wysuwają trzy argumenty: po pierwsze, państwo nie jest uprawnione do nakładania podatków powyżej minimum koniecznego do zapewnienia podstawowych usług, takich jak obrona zewnętrzna, egzekwowanie prawa oraz (w ostatecznym rozrachunku) opieka zdrowotna (zob. np. Nozick 1974). Po drugie, rynki lepiej alokują zasoby niż państwo, zatem społeczeństwo skorzysta, gdy uda się zredukować wielkość wydatków publicznych. Po trzecie, z perspektywy ekonomicznej, bardziej produktywne jednostki wytwarzają bogactwo, które zwiększa dobrobyt całej populacji, a zatem obłożenie ich podatkami może zmniejszyć ich wkład (Hayek 1960). Zgodnie z tym poglądem, im mniej jednostka przyczynia się do wzrostu gospodarczego, tym większy powinien być jej wkład do najmniej wydajnego sektora gospodarki — sektora publicznego. A zatem, ponieważ mniej liczna, lepiej wykształcona i bardziej kompetentna część społeczeństwa z założenia mniej przyczynia się do akumulacji wspólnych zasobów, będzie też wykazywała mniejszą motywację do poprawy jakości interwencji państwa, podczas gdy największa i dysponująca mniejszymi zdolnościami większość społeczeństwa będzie dążyła do redukcji opodatkowania, zamiast zwiększania jakości wydatków publicznych[7]. Tak więc niższa jakość publicznej alokacji zasobów staje się truizmem. Jednakże dzięki interwencjom państwa za pośrednictwem instytucji, system rynkowy może działać właściwie. Innymi słowy, to właśnie dzięki tym „mniej wydajnym mechanizmom", możliwe staje się zakreślenie granic swobody gospodarczej. Zmniejszając zdolność aparatu państwowego do działania oraz motywacje sektora prywatnego do podtrzymywania jego istnienia, swoboda gospodarcza staje w obliczu zagrożeń.

[7] Z drugiej strony badacz zajmujący się kwestiami wyborów publicznych mógłby zareplikować, że grupy interesu będą bardziej żarliwie walczyć o kontrolę nad rządem, który zarządza większymi zasobami, jednak dopóki istnieje determinacja, by utrzymać opodatkowanie progresywne, będzie dochodziło do większego konfliktu o politykę, zaś z perspektywy równości, ostateczna dystrybucja nie ulegnie większym zmianom.

Podatki a swoboda gospodarcza

Powyżej pokazano, iż teoria neoklasyczna wykazuje pewne niedostatki w zakresie opisu dynamiki rynkowej. Rynek miewa zmienne humory, dlatego też można znaleźć uzasadnienie dla mniej rygorystycznego podejścia do postrzegania związku między redukcją stopy opodatkowania oraz wysokimi zdolnościami. Nie chodzi o to, że nie należy faworyzować jednostek, lecz o to, że obniżanie zasobów gospodarczych jednostek, które uważane są za mniej zdolne, może przynieść niesprawiedliwe i potencjalnie groźne rezultaty, zwłaszcza w kontekście funkcjonowania niewielu sektorów i niewielu ram instytucjonalnych.

Istnieją wszakże inne, istotniejsze powody krytyki, kierowanej pod adresem wniosków, które wysuwane są przez tradycję neoklasyczną. Niektóre z nich są blisko związane z problemem swobody.

W tym celu warto wykorzystać obserwacje pochodzące z obszaru ekonomii instytucjonalnej, zwłaszcza zaś z dziedziny analizy kosztów transakcyjnych. Obydwa te obszary były niedoceniane przez dotychczas prezentowany paradygmat, zwłaszcza w czterech wymiarach.

Po pierwsze, nie wszystkie dobra podlegają transakcjom ekonomicznym. Stwierdzenie to może być uznane za banalne, jednak wydaje się, że nie istnieją badania, które w pełni uwzględniałyby ten argument. Wymiany niektórych dóbr zakazuje prawo (istnieją np. uprawnienia, których jednostce nie wolno odebrać). Innym dobrom brak wartości ekonomicznej, a zatem brak powodów do ich wymiany oraz motywacji do tworzenia rynku, na którym mogłyby być wymieniane (np. czyste powietrze lub uczestnictwo w debacie publicznej). Jeszcze inne dobra nie są poddawane wymianie ze względu na ograniczenia technologiczne (przykładów dostarczają rynki energii). Istnieje jeszcze kilka innych przypadków, gdy wprowadzenie wartości ekonomicznej mogłoby zmniejszyć lub nawet zniszczyć wewnętrzne (lub zewnętrzne) motywacje jednostki do osiągania konkretnych celów (Frey and Jegen 2001) — interesującym przykładem jest wolontariat. Inne dobra zyskują wartość dopiero w wyniku przekształceń, ale nie sposób produkować ich mechanicznie. Jest to charakterystyczne dla twórczości artystycznej, która materializuje rzeczy takie jak krajobrazy pod postacią malunku, rysunku lub zdjęcia, albo pod postacią opisu emocji w powieści. To samo odnosi się do wielu innych aspektów życia społecznego — istnieją użyteczne specjalizacje lub wiedza istotna dla dobrobytu całego społeczeństwa, którą trudno wycenić ekonomicznie. Zmusza to niektórych artystów lub specjalistów, zajmujących się społeczeństwem, do szukania alternatywnego zarobku — na zasadzie wyjścia awaryjnego, poprzez dążenie do uzyskania wyższego poziomu produktywności, niezależnie od włożonego wysiłku. Czy w świetle dokonanego wyboru, który z ich perspektywy nie jest optymalny i całkiem dobrowolny, powinni płacić podatek marginalny w tej samej wysokości co ci, którzy wykonują tę samą pracę za taką samą płacę, lecz był to dla nich pierwszy wybór? Obydwie jednostki, w tych samych warunkach, wykonują podobny wysiłek, ale dysponując innymi zdolnościami, powinny osiągnąć odmienne

rezultaty. Wbrew potocznym opiniom, artysta pracujący jako wykwalifikowany pracownik powinien dostawać wyższą płacę, ponieważ dokonał wyboru, który nie jest dlań w pełni satysfakcjonujący. Oczywiście, to samo dotyczy ludzi, którzy wykazują wyższą produktywność w działaniach szkodliwych lub nielegalnych. Nawet jeśli pozostaniemy w obszarze działań legalnych, możliwy do zagospodarowania jest rynek, na którym brakuje wielu, mniej lub bardziej użytecznych zawodów. Gdyby istniały powody do wynagradzania tych, którzy wybrali karierę zawodową w sektorach użyteczniejszych gospodarczo, mogłyby się również pojawić powody, by narzucać na nich nieco wyższe podatki, aby zabezpieczyć pozostałych przed zmiennymi humorami rynku. Przywołując analogię finansową, można by stwierdzić, że bezpieczniej byłoby zróżnicować inwestycje socjalne w jak największej liczbie sektorów, gdyż to gwarantuje wysokie zwroty z przyszłego strumienia zasobów.

Po drugie, jeszcze silniejszy argument dotyczy kwestii swobody gospodarczej. Ogólnie rzecz biorąc, rywalizacja nie jest cechą charakterystyczną wszystkich rynków — zdarzają się i takie, w których firmy działają w kontekście monopolu. Jak widzieliśmy, na takich rynkach pracownicy dostają wyższe pensje, ponieważ zatrudniające ich firmy uzyskują wyższe dochody. Niedoskonały rynek tworzy silną motywację do specjalizacji w tych sektorach, które dzięki swej pozycji monopolisty dostarczają większe dochody. Wpływa to na obniżenie wartości specjalizacji w kategorii płac, a z drugiej strony wzrost dochodów firm sprzyja ich potędze gospodarczej. Mogą istnieć pracownicy, specjalizujący się w obszarach niechronionych przez potęgę monopolu, którzy otrzymują niższe płace. Nie jest tak dlatego, że ludzie swobodnie mogą wybierać sektor, w którym chcą pracować, lecz dlatego, że podejmują takie decyzje, które w konsekwencji wpływają na zwiększenie ich dochodu. Ktoś mógłby powiedzieć, że przetrwają najlepiej przystosowani, a zatem najzdolniejsi znajdą pracę w sektorach monopolistycznych i zapewniających wysokie wynagrodzenia. Pierwsza z wysuniętych hipotez minimalizuje wszakże rolę czasu jako zasady alokującej, generalnie faworyzującej pierwszych na mecie, a nie najzdolniejszych. Po drugie, jeśli jednostki te były w stanie uzyskać najlepszą pozycję na rynku, nie istnieją ekonomiczne powody faworyzowania ich za pomocą niższego podatku marginalnego. Tak czy owak, mają szczęście.

Tę ostatnią kwestię można by uznać za nieistotną ekonomicznie w warunkach doskonałej konkurencji — tyle że doskonała konkurencja to ideał, który nie występuje w naturze. Kiedy rynek nie funkcjonuje właściwie, nie istnieje całkowita swoboda w wyborze specjalizacji. Jeśli państwo — jako system redystrybuujący zasoby wśród członków społeczeństwa, w oparciu o zasady, których charakter nie jest wyłącznie ekonomiczny — nie podejmuje wysiłku zmniejszenia luki płacowej między pracownikami, zatrudnionymi w firmach o uprzywilejowanej pozycji, oraz tymi, którzy są zatrudnieni w firmach niemogących ciągnąć tego typu dodatkowych korzyści. W wielu przypadkach można inwestować w szkolnictwo, nawet jeśli nie zna się dokładnej sytuacji we wszystkich gałęziach przemysłu oraz sektorach społecznych / politycznych. Może się zdarzyć, że jednostka będzie musiała zapłacić cenę nieadekwatnej specjalizacji tylko dlatego, że jakieś przedsiębiorstwo

stworzyło (z perspektywy ekonomicznej) nieuzasadnione korzyści, które zmniejszają zysk konkurentów[8].

Po trzecie, istnieją działania, przynoszące korzyści rynkowe, w odniesieniu do których nie zostały uwzględnione całe grupy kosztów. Dotyczy to np. przedsiębiorstw działających w sektorach, gdzie nie sposób ocenić skali negatywnych skutków ubocznych (lub też ocena jest niewiarygodna). Koszty działania przedsiębiorstw mogą być też niższe dzięki pozytywnym skutkom ubocznym, które nie są uwzględniane w kalkulacji. Oczywiście, we wszystkich tych sektorach płace mogą być wyższe niż w przypadku, gdyby uwzględniono wszystkie koszty; przydaje to firmom atrakcyjności oraz zwiększa ich sprzeciw wobec wszelkiej interwencji, która miałaby obniżyć ich zysk (Stigler 1971).

Po czwarte, paradygmat neoklasyczny nazbyt marginesowo traktuje kwestie związane z wymiarem czasu: model Mirrleesa jest statyczny. Dopiero niedawno zaczęły powstawać prace uwzględniające wymiar dynamiczny przy wykorzystaniu rudymentarnej matematyki i przedstawiające dość specyficzne rezultaty (Roberts 1984). W tym kontekście interesująca jest kwestia niewłaściwie wybranej specjalizacji, np.: czy aktor powinien ponosić koszty wyboru zawodu, który z punktu widzenia rozwoju technologicznego nie przedstawia wartości? Innymi słowy, jakiego rodzaju wstrząsy powinny być asekurowane przez system zabezpieczenia społecznego? Kiedy owe wstrząsy należy interpretować jako zewnętrzne, a kiedy jako wewnętrzne? Wiąże się z tym oczywiście problem odpowiedzialności. Można podać trzy możliwe przyczyny błędnego wyboru specjalizacji:

- wina leży po stronie jednostki;
- jest to błędne dopasowanie motywacji ekonomicznych, wynikające z niedoskonale działających rynków;
- zgodnie z określeniem Hayeka — „nieoczekiwany skutek" szybszego rozwoju (Hayek 1945).

Wybierając jedną z trzech opcji, przypisujemy teorii określone założenie. A zatem, np.: wybór pierwszej z nich łączy się z założeniem, iż jednostki nie są w stanie optymalizować swych działań zgodnie z przewidywaniami, a zatem ich racjonalność jest ograniczona i nie można ich obarczać odpowiedzialnością. Neoklasyczna recepta straciła swą ważność. Może być jednak i tak, iż występują tarcia instytucjonalne, które sprawiają, że jednostka nie jest w stanie dokonać realokacji samej siebie za pośrednictwem stabilnego procesu uczenia się przez działanie lub w wyniku uczenia się przez całe życie. Mogą też istnieć wstrząsy, które należałoby uwzględnić w analizie polityki redystrybucyjnej. W tym ostatnim przypadku system wymaga modyfikacji uwzględniającej owe ograniczenia, do której przeprowadzenia potrzeba czasu i środków.

[8] Co gorsza, edukacja może nie popłacać w środowisku gospodarczym o zbyt wysokim tempie innowacji, to znaczy takim, w którym pozostanie w awangardzie danego zawodu wymaga ciągłego dokształcania, na które trudno sobie pozwolić w konkurencyjnym środowisku, które musi produkować coś więcej niż tylko wiedzę.

Alokacja zasobów

Istnieją powody, by podważać neoklasyczny model płaskiego opodatkowania; większość z nich opiera się na dowodach empirycznych, płynących z obserwacji niedoskonałych rynków oraz uwzględnia fakt, że życie społeczne nie sprowadza się do ekonomii. Niedoskonałe rynki sprawiają, że założenie głoszące, iż zmniejszenie obciążeń podatkowych bardziej uzdolnionych jednostek zwiększy stopę rozwoju gospodarczego, może się okazać bezzasadne lub mocno ryzykowne. Ponieważ trudno stwierdzić czy poziom ryzyka w gospodarce spada wraz ze wzrostem gospodarczym (być może prawdziwe jest twierdzenie odwrotne), to zamiast podejścia maksymalizującego należałoby przyjąć podejście „asekuranckie”[9], które nakazuje zabezpieczenie już osiągniętych standardów gospodarczych. Podejście to znajduje uzasadnienie teoretyczne w założeniu o ograniczonej racjonalności: ponieważ — w kontekście niedoskonałego rynku i rozproszonych informacji — nie jesteśmy w stanie uwzględnić w kalkulacjach wszystkich możliwych sytuacji, lepiej skupić się na zmniejszaniu ryzyka wystąpienia tych strat, które postrzegamy jako realne. Jednym ze sposobów realizacji podejścia asekuranckiego byłoby rozszerzenie skali polityki redystrybucyjnej w celu umocnienia kapitału społecznego, który z kolei zmniejsza prawdopodobieństwo konfliktu między grupami dysponującymi różnymi wielkościami zasobów.

Redystrybucję gospodarczą można zwiększyć na różne sposoby, stosując np. płacę minimalną lub maksymalną. Według nas najmniej kłopotliwy sposób polega na zastosowaniu progresywnego systemu podatkowego, na wzór systemu stosowanego w Stanach Zjednoczonych w okresie między II wojną światową a 1965 r., gdy wprowadzono cięcia podatkowe (co niekoniecznie musi oznaczać górny podatek marginalny na poziomie 91%), a także na początku lat 80., gdy rozpoczęto pierwsze z kilku cięć podatkowych w ramach Programu Podatkowego, a także w roku 2003, gdy ustalono górny próg podatkowy na poziomie 33 %. Widełki podatkowe powinny zostać skalibrowane zgodnie z dystrybucją dochodu w danym społeczeństwie, tak aby luka między pierwszym i ostatnim decylem nie przekroczyła określonego poziomu (co ma miejsce w niektórych korporacjach). Wywołuje to określone skutki. Niektóre z nich dotyczą sfery etyki — tego, co John Rawls nazwał „poczuciem sprawiedliwości — i są znane od dawna (Rawls 1971)[10]. Można jednak wskazać również względy bardziej ekonomiczne.

Po pierwsze, zmniejszy się konkurencja płacowa między obywatelami tej samej wspólnoty, co zwiększy zaufanie i poziom interakcji, a zatem wpłynie na kapitał społeczny.

---

[9] Najbardziej wpływowe prace na temat podejścia asekuranckiego to: Arrow and Fischer 1974, Henry 1974.

[10] W czasie plagi dżumy, zwanej czarną śmiercią, wielu księży zwiększyło cenę swych sług z dwóch powodów: zmniejszenia liczby księży (około 25 tysięcy zmarło) oraz rosnącego popytu na ich usługi. Chcąc zapobiec *niemoralnemu* zachowaniu księży, arcybiskup Canterbury wprowadził taryfy na oferowane przez nich posługi, w celu ochrony honoru Kościoła oraz zachowania respektu dla przykazań Bożych. Niestety, wielu biskupów zignorowało zarówno tę regulację, jak i trzy kolejne (Putnam 1915).

Wiele badań zajmujących się kwestią zaufania wskazuje, iż im większa nierówność, tym mniejszy poziom zaufania między jednostkami, co zwiększa instytucjonalne koszty zabezpieczania transakcji (Fiscer, Torgler 2006).

Po drugie, większa równość zapewniana przez mechanizmy redystrybucyjne udostępnia większe środki do dyspozycji państwu, które dzięki mniejszym ograniczeniom budżetowym może uprawiać bardziej elastyczną politykę społeczną.

Po trzecie, z tego samego powodu, państwo — dysponujące wyższymi środkami będzie zdolne do akumulacji zasobów, służących polityce antykryzysowej (przypuszczalnie bez konieczności zwiększania zadłużenia publicznego). Przysłuży się to do stabilizacji cyklu biznesowego, co kiedyś zasugerował Musgrave (1959).

Po czwarte, większe środki w dyspozycji państwa będą wydawane gospodarnie, o ile ludzie zaangażują się w procesy demokratyczne w celu kontroli alokacji publicznych zasobów. Jest to możliwe. Jeżeli większa część społeczeństwa ma prawo do zysków ze zgromadzonych zasobów w systemie, gdzie najbogatsi mogą przeznaczać mniejsze pieniądze na lobbowanie w swoim interesie. Społeczeństwo będzie zainteresowane wspólnymi zasobami. Wtedy będzie mogło się zaangażować w kontrolę nad nimi. Problem nieefektywnego zarządzania funduszami publicznymi jest dobrze znany, jednak obecny kryzys ekonomiczny pokazał, że te same problemy mogą występować na rynku nieograniczonym wiarygodnymi i silnymi powiązaniami instytucjonalnymi.

Po piąte, zmniejszanie motywacji do akumulacji bogactwa za pośrednictwem dochodu może zwiększyć skłonność do inwestowania zysków, zamiast wypłacania wyższych premii dyrektorom i menadżerom.

Po szóste, w ostatecznym rozrachunku będzie możliwe przyznanie minimalnego dochodu wszystkim jednostkom, nawet tym, które poświęcają czas na produkowaniu dóbr, których nie sposób wymienić na rynku, a które także są istotne dla społeczeństwa, np. ludziom, którzy spędzają czas na zabawie z dziećmi, dbaniu o środowisko lub utrzymywaniu czy odbudowywaniu relacji między przyjaciółmi. Ogólnie rzecz biorąc, działalność intelektualna lub artystyczna stanie się łatwiejsza, podobnie jak wszystkie zachowania, które utrzymują i/lub wzbogacają poziom kapitału społecznego w danej wspólnocie, nie zmniejszając motywacji do pracy.

Konkluzje

W niniejszym artykule próbowałem zrozumieć argumenty przemawiające za narzuceniem wyższych podatków progresywnych. Analizując podstawowe założenia neoklasycznej ekonomii, odnoszące się do podatków dochodowych i ich implikacji, wykazałem problemy dotyczące powiązań między podatkami i wzrostem gospodarczym oraz podatkami i swobodą gospodarczą. W szczególności w odniesieniu do rynku pracy, zasugerowaliśmy, że klasyczne modele ekonomiczne wykazują pewne ograniczenia, głównie dlatego, że rynki są ułomne, a czynnik czasu wywiera ogromny wpływ na decyzje inwestycyjne i edukacyjne. Co więcej, zasugerowałem również, że można poddać w wątpliwość standardowe zastrzeżenia, odnoszące się do wyższych stawek podatkowych

(które rzekomo ograniczają wzrost i swobodę gospodarczą). Nie istnieją bowiem żadne uznane badania empiryczne, potwierdzające założenie „niższe podatki implikują wyższy zwrot gospodarczy", zaś swoboda gospodarcza nie jest bezpośrednio ograniczana przez podatki.

W oparciu o powyższe można zakreślić bogaty program badawczy.

Po pierwsze, pojawiają się pytania o to, które uwarunkowania i zmienne należałoby wykorzystać przy konstruowaniu progresywnych stawek podatkowych. Optymalna teoria podatkowa wykorzystuje bardzo specyficzne założenia w celu uzyskania istotnych rezultatów, jednakże podobne założenia muszą zostać zaproponowane, by uzyskać odmienne podejście do teorii podatkowej. Być może problem można zredukować do możliwości zastosowania słowa „optymalny" dla celów, które nie przynależą do sfery ekonomicznej.

Po drugie, propozycja wprowadzenia progresywnych stawek podatkowych kwestionuje obecną ścieżkę rozwoju gospodarczego w krajach rozwiniętych. Spłaszczone stawki podatkowe są wykorzystywane w niemal wszystkich krajach OECD i powszechnie uznaje się, że jakiekolwiek ograniczenia mechanizmu rynkowego mogą skutkować niższą stopą rozwoju. Nie musi być to prawdą, jeśli uznamy kluczową rolę sektora publicznego i jego instytucji w utrzymywaniu warunków działania rynku. W tym celu należałoby jednak zbadać mechanizm kształtowania instytucjonalnej przestrzeni działania rynku przez sektor publiczny. Jak dotąd, wiedza na ten temat jest niekompletna.

Po trzecie, globalna konkurencja podatkowa może skłaniać do działań, które szkodzą pozytywnemu sprzężeniu między sektorem publicznym i prywatnym. Czy instytucje międzynarodowe mogą zapobiec takiej rywalizacji? I w jaki sposób?

Nie jest łatwo znaleźć odpowiedzi na te pytania, zwłaszcza jeśli wiemy, że mogą one zachęcać do wprowadzenia radykalnych zmian w stosunkach międzynarodowych.

Tłum. Renata Włoch

O autorze: Badacz związany jest z Wydziałem Biologii i Gospodarki Rolno-Przemysłowej oraz Wydziałem Ekonomii na Uniwersytecie Udine.

Bibliografia

Acemoglu, D. (1998): *Why Do New Technologies Complement Skills? Directed Technical Change and Wage Inequality*, w: „The Quarterly Journal of Economics", vol. 113, s. 1055–1089.

Acemoglu, D., Golosov, M., Tsyvinski, A. (2010): *Dynamic Mirrlees Taxation Under Political Economy Constraints*, w: „Review of Economic Studies", vol. 77, s. 841–88.

Adema,W., Ladaique, M. (2009) *How Expensive is the Welfare State?*, OECD Social, Employment and Migration, Working Paper 92.

Altvater, E. (2004): *What happens when public goods are privatised?*, w: „Studies in Political Economy", vol. 74, s. 45–77.

Antonietti, R. (2006): *Human Capital, Sport Performance, and Salary Determination of Professional Athletes*, University of Bologna, Working Paper 561.

Arnold, J., Schwellnus, C. (2008): *Do Corporate Taxes Reduce Productivity and Investment at the Firm Level? Cross-Country Evidence from the Amadeus Dataset*, w: „Working Paper", s. 2008–19, CEPII *research center*.

Arrow, K. J., Fischer, A. C. (1974): *Environmental preservation, uncertainty and irreversibility*, w: „Quarterly Journal of Economics", vol. 88, s. 312–319.

Atkinson, A. B. (2003) *Income Inequality in OECD countries: data and explanations*, Working Paper 881, CESifo.

Atkinson, A. B., Piketty, T. (2007) *Top incomes over the twentieth century*, Oxford: Oxford University Press.

Atkinson, R. D., (2007) *Expanding the R&E tax credit to drive innovation, competitiveness and prosperity*, w: „The Journal of Technology Transfer", vol. 32, s. 617–628.

Belloc, M., Vertova, P. (2004) *How Does Public Investment Affect Economic Growth in HIPC? An Empirical Assessment*, Department of Economics, University of Siena, Working Paper 416.

Bergh, A., Karlsson, M. (2010) *Government size and Growth: Accounting for Economic freedom and Globalization*, w: "Public Choice", vol. 142, s. 195–213.

Bertrand, M., Mullainathan, S. (2000) *Do CEOs Set Their Own Pay? The Ones Without Principals Do*, NBER, Working Paper 7604.

Brown, G., Sarkozy, N. (2009) *For Global Finance, Global Regulation*, w: „Wall Street Journal".

Buchanan, J. (1954) *Social Choice, Democracy, and Free Markets*, „The Journal of Political Economy", vol. 62, s. 114–123.

Cameron, D. R. (1978) *The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis*, w: "American Political Science Review", vol. 72, s.1243–1261.

Checchi, D. (2001) *Education, Inequality and Income Inequality*, w: "STICERD — Distributional Analysis Research Programme", Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines, LSE, s. 52.

Coffé, H., Geys H. (2006) *Community heterogeneity: a burden for the creation of social capital?*, „Social Science Quarterly", vol. 87, s. 1053–1072.

Cullison, W. E. (1993) *Public Investment and Economic Growth*, w: „Economic Quarterly", vol. 79/4, s.19–33.

Darity, W. J., Mason, P. A. (1998) *Evidence on Discrimination in Employment: Codes of Colour, Codes of Gender*, w: „The Journal of Economic Perspectives", nr 12, s. 63–90.

Engen, E. M., Skinner, J. (1996) *Taxation and Economic Growth*, w: „National Tax Journal", vol. 49, s. 617–42.

Eriksson, T., Jantti, M. (1997) *The distribution of earnings 1971–1990 in Finland*, w: „European Economic Review", vol. 41, s. 1763–1779.

Fernandez, R., Rogerson, R. (1996) *Income Distribution, Communities, and the Quality of Public Education*, w: „The Quarterly Journal of Economics", MIT Press, vol. 111, s. 135–64.

Fiscer, J. A. V., Torgler B. (2006): *The Effect of relative income position on social capital*, w: „Economics Bulletin", vol. 26, s. 1–20.

Frey, B. S., Jegen, R. (2001) *Motivation Crowding Theory: A Survey Of Empirical Evidence*, w: „Journal of Economic Survey", vol. 15, s. 589–611.

Gradin, C., del Rio C., Canto, O. (2006) *Poverty and Women's Labor Market Activity: the Role of Gender Wage*, ECONEQ, Working Paper 40.

Guelleca, D., Van Pottelsberghe de La Potterieb, B. (2003) *The Impact Of Public R&D Expenditure On Business R&D*, w: „Economics of Innovation and New Technology", vol. 12, s. 225–243.

Hayek, F. A. (1945) *The Use of Knowledge in Society*, w: „The American Economic Review", vol. 35, nr 4, s. 519–530.

Hayek F. A. (1960) *The Constitution of Liberty,* Chicago, Illinois: University of Chicago Press.

Henry, C. (1974) *Investment decisions under uncertainty: the irreversibility effect*, w: "American Economic Review", vol. 64, s. 1006–1012.

Johansson, A., Heady, C., Arnold, J., Brys, B., Vartia, L. (2008) *Taxation and Economic Growth*, OECD Economics Department, Working Paper 620.

Lazear, E., Shaw, K. (2007) *Wage structure, raises and mobility. International comparisons of the structure of wages within and across firms*, w: „Working Paper, s. 13654, NBER

Lefranc, A., Pistolesi, N., Trannoy, A. (2009) *Equality of opportunity and luck: Definitions and testable conditions, with an application to income in France*, w: "Journal of Public Economics", vol. 93, s. 1189–1207.

Levin-Waldam, O. (2003) *The minimum Wage and the cause of democracy*, w: "Review of Social Economy", vol. 41, s. 487–510.

Lucifora, C., Simmons, R. (2003): *Superstar effects in sport. Evidence from Italian Soccer*, w: „Journal of Sports Economics", vol. 4, s. 35–55.

Mankiw, N. G., Weinzier, M. C., Ferris Yagan, D. (2009) *Optimal taxation in theory and practice*, w: „Journal of Economic Perspectives", vol. 23, s. 147–174;

Manso Palazuel, E. (2006) *The influence of earnings on income distribution in the United States*, w: „The Journal of Socio-Economics", vol. 35, s. 710–726.

Meltzer A. H., Richard, S. F. (1981) *A Rational Theory of the Size of Government*, w: „Journal of Political Economy", vol. 89, s. 914–927.

Mirrlees, J. A., (1971) *An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation*, w: „Review of Economic Studies", vol. 38, s. 175–208;

Musgrave, R. A. (1959) *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, McGraw-Hill, New York, NY.

Nickell, S. (2004) *Employment and Taxes*, CEP Discussion Papers dp0634, Centre for Economic Performance, LSE.

North, D. C., Wallis, J. J. (1982) *American Government Expenditures: A Historical Perspective,* w: „American Economic Review", vol. 72, s. 336–340.

Nozick, R. (1974) *State, Anarchy, Utopia*, New York: Basic Books.

O'Leary, N. C., Sloane, P. J. (2004) *The Return to a University Education in Great Britain*, IZA, Working Paper 1199.

OECD (2008) *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris: OECD.

OECD (2009) *Revenue Statistics 1965–2008*, Paris: OECD.

Pierson, P. (2000) *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, w: „American Political Science Review", vol. 94, s. 251–267;

Piketty, T. (2003) *Income Inequality in France, 1901–1998*, „Journal of Political Economy", vol. 111, s. 1004–1042.

Pissarides, C. A. (1998) *The impact of employment tax cuts on unemployment and wages. The role of unemployment benefits and tax structure*, „European Economic Review, Elsevier", vol. 42, s. 155–183.

Putnam, B. H. (1915) *Maximum Wage-Laws for Priests after the Black Death, 1348–1381*, w: „The American Historical Review", vol. 21, s. 12–32.

Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

Roberts, K (1984) *Theoretical Limits to Redistribution*, w: „Review of Economic Studies", vol. 51, s. 177–195.

Rodrik, D. (1998) *Why do more open Economies have bigger government?,* w: „Journal of Political Economy", vol. 106, s. 997–1032.

Rosen, S. (1981) *The economics of superstars*, w: „American Economic Review", vol. 71, s. 167–183.

Schneider, F. (2003) *Privation in OECD countries: Theoretical Reasons and Results Obtained*, Report 3/2003, s. 24–29, CESifo DICE.

Smeeding, T. (2002*) Inequality and the Rich Countries of the G-20: Evidence from the Luxembourg Income Study (LIS)*, Luxembourg Income Study, Working Paper 320;

Stigler, G. J. (1971) *The Theory of Economic Regulation*, w: „The Bell Journal of Economic and Managment Science", vol. 2, s. 3–21.

Thomson, R. (2009): *Tax Policy and the Globalisation of R&D*, Intellectual Property Research Institute of Australia, Working Paper 01/09.

Tse, C. Y. (2002) *Monopoly, employment and wages*, w: „Labour Economics", vol. 9, s. 681–697.

Varian, H. R. (1980) *Redistributive Taxation as Social Insurance*, w: „Journal of Public Economics", vol. 14, s. 49–68.

Wade, J. B. O'Reilly, C. A., Pollock, T. G. (2006) *Overpaid CEOs and Underpaid Managers: Fairness and Executive Compensation*, w: „Organization Science", vol. 17, s. 527–544.

Summary

This work advocates the need for a progressive tax schedule that imposes a higher marginal tax rates for those individuals that according to neoclassical economics should not be taxed thanks to their higher ability. From a theoretical point of view a different approach to tax levy can be addressed by posing the attention on equity and liberty issues. In particular we show how the market system is not able to provide for certain individuals a job that fulfills their personal aspirations even if they have specific ability in working in sectors that are not managed as a market but that are important components of our social and political life. For those individuals only a strong redistributive policy should permit them to invest their resources without been excluded from the economic life.

Rafał Bakalarczyk

Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Perspektywy modelu szwedzkiego w postindustrialnej gospodarce

XX-wieczne państwa dobrobytu, ukształtowane zostały w określonym, industrialnym kontekście. Stoimy dziś przed pytaniem czy w obliczu globalizacji, która wymusza coraz ostrzejszą konkurencję i prowadzi do przekształcania gospodarki w kierunku postindustrialnym, instytucje dobrobytu mają szanse na przetrwanie i czy nie powodują one hamowania potencjału rozwojowego. Pytanie to nabiera szczególnego znaczenia w kontekście krajów, w których instytucje dobrobytu rozwinęły się w najpełniejszej postaci i w dużej mierze określiły warunki życia społeczeństw. Za książkowy przykład państw opiekuńczych, jak dotąd uchodziła Szwecja.

Szwedzki model polityki społecznej budzi od lat zainteresowanie, ale też silne emocje. Wynika to zapewne z faktu, że tamtejszy model państwa dobrobytu wiąże się z jedną z kluczowych doktryn politycznych — socjaldemokracją, której założenia są przedmiotem sporu na wielu poziomach (ekonomicznym, aksjologicznym itp.). G. Esping-Andersen w swej słynnej, przetłumaczonej niedawno na język polski, książce pt. *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu* wyodrębnia zasadnicze modele *welfare state* — konserwatywny, liberalny i socjaldemokratyczny — odpowiadające kluczowym, współczesnym ideologiom. Na podstawie cech charakterystycznych każdego z modeli, autor dochodzi do wniosku, że reżim socjaldemokratyczny najpełniej odzwierciedla polityka społeczna w Szwecji. Inną przesłanką łączenia systemu społecznego w Szwecji z doktryną socjaldemokratyczną jest to, że partia socjaldemokratyczna (SAP) rządziła w tym kraju w latach 1932–2006 niemal nieprzerwanie (tracąc w tym okresie władzę tylko 3 razy).

Efektem tak silnego powiązania ewolucji tego państwa z jedną z doktryn jest to, że jego ocena, a często nawet sam opis, bywa przesączony przez filtr poglądów Espinga-Andersena na temat socjaldemokracji jako takiej. Skutkiem tego może być zniekształcony obraz systemu i jego przeobrażeń oraz produkcja i reprodukcja mitów na jego temat. Okazuje się, że skłonność do powielania uproszczonego, a nieraz wręcz nieprawdziwego obrazu udziela się także wytrawnym badaczom i publicystom ekonomicznym. Widzimy to m. in. w tekście autorstwa prezesa i współzałożyciela Towarzystwa Ekonomistów Polskich — Jana Winieckiego — pt. *Model Szwedzki: od wersji pierwotnej do modelu okrojonego* (Winiecki 2010). Autor stawia tam szereg tez, z którymi na gruncie empirii nie sposób się zgodzić. W świetle jego rozważań, system społeczno-gospodarczy Szwecji — ze względu na swe modelowe parametry — nie jest w stanie utrzymać ekonomicznych podstaw dla dalszego funkcjonowania. Są one zbieżne z krążącymi w dyskursie intelektualnym poglądami nie tyle na temat Szwecji, co ogólnie na temat państwa dobrobytu. Warto przy tej okazji zmierzyć się z nimi.

Jak już zostało wspomniane, podstawowe przesłanie przytaczanego artykułu jest takie, że model szwedzki na dłuższą metę nie utrzyma się ekonomicznie ze względu na jego cechy konstytutywne. Zdaniem Winieckiego, wymusiły one przejście „od modelu pierwotnego do wersji okrojonej", w której to nastąpiła liberalizacja i deregulacja gospodarki. Jednak według autora i ten wariant modelu musi upaść, gdyż nadal jego fundamentem jest przyzwyczajenie do hojnego państwa opiekuńczego, które przyczynia się do nieefektywności ekonomicznej systemu. Pogląd ten opiera się na dwóch założeniach:

I. Po pierwsze, państwo szwedzkie poprzez rozbudowany system *welfare*, zniechęca do podejmowania aktywności, czego efektem jest skłonność do tego, by pozostawać na garnuszku państwa, zamiast pracować i przyczyniać się do wzrostu gospodarczego.
II. Po drugie, państwo stawiając sobie za cel zaspokojenie szerokich potrzeb swoich obywateli, zmuszone jest do dalece posuniętego fiskalizmu, co właśnie ma miejsce w Szwecji. Natomiast ów fiskalizm — zdaniem autora — dusi przedsiębiorczość i czyni gospodarkę mało konkurencyjną.

Te dwa domniemane mechanizmy mają prowadzić do tego, że system pozbawia się pozytywnych bodźców ekonomicznych dla społecznych aktorów (zarówno potencjalnych pracodawców jak i pracowników), a to natomiast prowadzi do tego, że nie może on się w dłuższej perspektywie utrzymać i — jeżeli chce uniknąć dryfu rozwojowego — musi przekształcić się w kierunku liberalnym. W niniejszym artykule postaram się wykazać, że obydwa powyższe założenia, prowadzące do tezy o autodestrukcyjnym charakterze szwedzkiego modelu, nie sprawdzają się w praktyce.

Między doktryną a realiami

Szwecja najczęściej jest klasyfikowana jako państwo o modelu socjaldemokratycznym. U jego podstaw leży przekonanie, że obywatele nie są w stanie zapewnić sobie dobrobytu sami jako jednostki ani nawet w ramach rodzin i oddolnych wspólnot, w związku z czym potrzebna jest stała interwencja państwa, która wspomaga obywateli — nie tylko

tych najsłabszych — w zaspokajaniu licznych życiowych potrzeb. W tym paradygmacie o dobrobycie myśli się nie tylko w kontekście działań jednostek, ale także w kontekście wspólnoty jako większej całości. Jak pisze Y. Stryjan, „za głównego producenta dobrobytu uznaje się raczej społeczeństwo jako całość, a nie gospodarstwo domowe. Przedsiębiorczość korporacyjna jest popierana, ale na przedsiębiorczość indywidualną tradycyjnie patrzono niechętnie" (Y. Stryjan 2005). Swoistą emanacją tego myślenia była polityka realizowania wielkich reform społecznych.

Na pierwszy rzut oka taki model może budzić podejrzenia, iż państwo w nim roztacza kontrolę nad pozostałymi sektorami i podporządkowuje je, zagrażając tym samym podmiotowości obywateli. Warto więc od razu uściślić ten obraz, wskazując na trzy elementy przeczące tezie o nadmiernym paternalizmie szwedzkiej władzy publicznej.

Po pierwsze — jak dodaje Y. Stryjan — wbrew kolektywistycznemu podejściu do osiągania dobrobytu, system zawiera w sobie elementy indywidualistyczne, jeśli chodzi o uprawnienia socjalne i obywatelskie. Wiele świadczeń jest zależnych od obywatelskiego statusu jednostki i jej indywidualnych potrzeb, a nie od przynależności do jakichkolwiek struktur życia zbiorowego.

Po drugie, publiczna kontrola — wbrew powszechnym opiniom — nie poszła daleko w kwestii regulacji funkcjonowania przedsiębiorstw. Jak pisze Tadeusz Kowalik, odnosząc się do pytania o poziom regulacji w szwedzkiej gospodarce, „z tego punktu widzenia należałoby powiedzieć, że w sektorze przedsiębiorstw gospodarka szwedzka nie jest mniej rynkowa niż na przykład francuska, czy niemiecka. Znaczące regulacje rynku (poza powszechnymi, dotyczącymi standardów higieny itp.) obejmowały do lat 90. głównie rynek finansowy." (Kowalik 2005). Stosunki pracy w Szwecji w dużej mierze były kształtowane w ramach neokoproratystycznego modelu dialogu społecznego, polegającego na tym, że decyzje są podejmowane w wyniku negocjacji między partnerami społecznymi, a następnie zatwierdzane przez parlament. Także w strukturze własności — mimo rozległego sektora usług publicznych — na poziomie przedsiębiorstw dominuje własność prywatna.

Po trzecie, w Szwecji od lat rozwinięte jest społeczeństwo obywatelskie i działają tam liczne oddolne inicjatywy. Według badań realizowanych w ramach *European Social Survey*, Szwecja — a obok niej inne państwa z rozwiniętą polityką społeczną — znajduje się na szczycie rankingu w zakresie zaangażowania obywatelskiego. Istnieje szereg przesłanek, pozwalających stwierdzić dodatnią zależność między socjaldemokratycznym państwem dobrobytu a społeczeństwem obywatelskim i międzygrupowym kapitałem społecznym (Kulkin, Rotshein, 2005)[1].

[1] Por.: Kulmin, S., Rotshein, B., *Making and breaking social capital. The impact of Welfare-State Institutions*, w: „Comparative political studiem", Vol. 38 No. 4 May 2005, s. 339–365 (Autorzy wskazują m.in., że świadczenia uniwersalne zwiększają poziom zaufania społecznego, podczas gdy selektywne podkopują je); O relacjach między państwem opiekuńczym a społeczeństwem obywatelskim i kapitałem społecznym na przykładzie Szwecji piszę szerzej w: Bakalarczyk, R. (2010) *Społeczeństwo obywatelskie w państwie opiekuńczym*, w: „Szwecja. Przewodnik nieturystyczny", Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.

Powyższe trzy uwagi pozwalają częściowo odeprzeć obawy, że opiekuńcze państwo szwedzkie prowadzi do odpodmiotowienia obywateli i podporządkowania sektorów: prywatnego oraz społecznego.

Jednocześnie państwo to od dawna stawia sobie za cel zaspokojenie potrzeb swych obywateli poprzez rozbudowany system świadczeń — w dużej mierze w formie usług (edukacja, opieka nad dzieckiem, opieka zdrowotna i długoterminowa). Często świadczenia te mają charakter zaopatrzeniowy, tzn. są finansowane z podatków (centralnych i lokalnych) oraz przysługują obywatelom w zależności od potrzeb, a niezależnie od ich sytuacji rynkowej, czy rodzinnej. Stąd też do opisu tego modelu zdaje się pasować zaproponowana po raz pierwszy przez T. Marshalla koncepcja obywatelstwa socjalnego (*social citizenship*), zgodnie z którą pula uprawnień jest uzależniona od bycia członkiem społeczeństwa, a prawa te stanowią — obok praw cywilnych i politycznych — dopełnienie statusu obywatela[2] (Marshall, 1950).

Inną istotną kategorią opisu jest stworzone przez Espinga-Andersena pojęcie „dokomodyfikacji", czyli stopień uniezależnienia sytuacji materialnej jednostki od jej sytuacji na rynku. W stworzonej przez niego typologii, to właśnie poziom dekomodyfikacji jest zmienną różnicującą poszczególne modele polityki społecznej. W myśl tejże klasyfikacji, model socjaldemokratyczny charakteryzuje się najwyższym poziomem dekomodyfikacji głównie ze względu na wspomniany system świadczeń uniwersalnych, pokrywających duży zakres podstawowych potrzeb. Jednocześnie warto zauważyć, że właśnie owa dekomodyfikacja, choć nie zawsze nazwana wprost, stanowi potencjalne źródło krytyki ze strony zwolenników modelu liberalnego bądź konserwatywnego, co widać właśnie w ocenie Jana Winieckiego. Skoro niezależnie od tego, co wypracujemy, możemy zaspokajać dużą część potrzeb, ogranicza to motywację do podejmowania zatrudnienia, a także dalszego podnoszenia swojej pozycji na rynku pracy. Zauważmy, że logika wedle której przebiega ta krytyka opiera się na hipotezie *homo economicusa*. Zgodnie z nią, jednostka kierując się kalkulacją, mającą na celu optymalizację instrumentalnie pojmowanych korzyści, podejmuje określone działania. Nie uwzględnia się tu natomiast tego, co podpowiadają inne dyskursy teoretyczne, jak instytucjonalizm socjologiczny, czy stosunkowo młoda perspektywa teoretyczna, którą Vivien Schmidt określa mianem instytucjonalizmu dyskursywnego. W myśl instytucjonalizmu socjologicznego, na działania jednostek wpływają nie tylko istniejące bodźce, ale także funkcjonujące w społeczeństwie normy, które kształtują zachowania. Dla przykładu, powszechny dyskurs produktywności, zgodnie z którym jednostka powinna w miarę możliwości aktywnie partycypować we wspólnocie i uczestniczyć w życiu gospodarczym, może dodatkowo wzmacniać skłonność do podejmowania pracy. W instytucjonalizmie dyskursywnym patrzy się na to właściwie podobnie, przy czym dyskurs jest — bardziej niż kulturowe normy — konstrukcją dynamiczną i kształtowaną przez jednostki, a nie czymś danym jednostkom jako zastany układ odniesienia (Schmidt, 2008). Nie rozstrzygając na ile poszczególne paradygmaty teoretyczne są relewantne w odniesieniu do postawionego w niniejszym opracowaniu problemu, ambicją autora będzie wykaza-

[2] Por.: Marshall, T. (1950) *Citizenship and social class*.

nie nietrafności tez prof. Jana Winieckiego, nie na gruncie teoretycznych ani aksjologicznych ustaleń, ale na podstawie empirycznie sprawdzalnych mechanizmów.

Wracając do założeń socjaldemokratycznego systemu, należy tu rozważyć nie tylko sferę *welfare state*, ale przede wszystkim to, jak w tym modelu rozpatruje się sferę gospodarczą i to w jaki sposób jest ona powiązana z ogólnym systemem dobrobytu. Już samo zobowiązanie państwa, w zakresie zaspokojenia potrzeb, implikuje wysokie wydatki na ten cel, a te muszą być zasilane przez wysokie podatki. Istotnie, w modelu socjaldemokratycznym wysokie (i progresywne) podatki nie są wyłącznie efektem ubocznym, ale elementem koniecznym i zgodnym z logiką całego systemu. Możliwość uzyskania społecznego poparcia dla wysokich, progresywnych podatków i ich aksjologiczne umocowanie może wynikać częściowo z faktu, że finansowane dzięki temu publiczne świadczenia są uniwersalne, a więc dostępne także dla osób z wyższych warstw. Pokazuje to, że wyróżniki modelu socjaldemokratycznego — a więc wysokie, progresywne, podatki, w dużej mierze zaopatrzeniowy charakter zabezpieczenia społecznego, rozległa domena publiczna w zakresie świadczeń społecznych i uniwersalne prawa socjalne — nie stanowią sumy arbitralnie dobranych komponentów, ale koherentny mechanizm, w którym poszczególne składowe warunkują się nawzajem.

Powstaje jednak pytanie jaka jest relacja modelu socjaldemokratycznego z realnie istniejącym systemem społecznym w Szwecji. Okazuje się, że model ten choć zawiera wiele cech, których występowanie możemy empirycznie stwierdzić w odniesieniu do powojennego rozwoju systemu szwedzkiego, jednocześnie nie pokrywa się z nim w pełni i to nawet w dość substancjalnych parametrach. Wystarczy wziąć pod uwagę np. obywatelstwo socjalne realizujące się poprzez system uniwersalnych uprawnień społecznych. Jak pisze S. Saxonberg: „W teorii uprawnienie do świadczeń powszechnych nabywa się niezależnie od dochodu (…) W rzeczywistości większość świadczeń w Szwecji ma charakter ubezpieczenia społecznego, działającego zgodnie z zasadą utraconego dochodu. Szwedzi otrzymują dzisiaj (w 2004 r — R. B.), do pewnego progu, 80% utraconych dochodów, jeżeli nie mogą podjąć pracy z powodu bezrobocia, choroby lub urlopu rodzicielskiego. Szwedzkie ubezpieczenie społeczne jest jednak instytucją państwową i powszechną w tym sensie, że takie same zasady obowiązują wszystkich obywateli niezależnie od profesji i miejsca zatrudnienia, dlatego niektórzy nazywają ten model półpowszechnym." (Saxonberg 2009).

Saxonberg pisze o świadczeniach pieniężnych (*cash benefits*), do których *nota bene* pierwotnie odwoływała się teoria G. Espinga-Andersena. Gdyby uwzględnić świadczenia o charakterze usługowym i rzeczowym (*benefits in kind*), wówczas uniwersalny charakter systemu świadczeń w Szwecji broniłby się znacznie bardziej (w niektórych sferach, jak w dostępie do opieki przedszkolnej). Stał się on w ostatnich dekadach nawet bardziej powszechny, niż w czasach gdy szwedzkie *welfare state* było — ogólnie rzecz biorąc — bliższe pierwotnej wersji socjaldemokratycznego modelu. Tym niemniej, przytoczony cytat S. Saxonberga pokazuje, że rzeczywista egzystencja szwedzkiego systemu nie jest w pełni zbieżna z esencją socjaldemokratycznego modelu.

Pojawia się zatem dylemat, na jakim poziomie toczyć dalszy spór akademicki? Czy na poziomie socjaldemokratycznego / instytucjonalno-redystrybucyjnego modelu, wyod-

rębnionego przez teoretyków międzynarodowej, porównawczej polityki społecznej? Czy na poziomie „szwedzkiego modelu", określonego przez socjaldemokratycznych ekonomistów, ideologów i polityków szwedzkich, którzy mieli swój udział w kształtowaniu systemu na różnych etapach jego rozwoju? Czy wreszcie, odnosząc się *a posteriori* do rozwoju szwedzkiej polityki społeczno-gospodarczej w dłuższej perspektywie czasowej, poprzez wyodrębnienie tych jego cechy, które charakteryzują go na każdym poziomie postępu? Ów dylemat pojawia się także przy ocenie systemów polityk społecznych w innych krajach, niemniej jednak w kontekście Szwecji występuje on w wyjątkowo ostrej postaci, gdyż żaden inny powojenny system europejski nie był tak ściśle związany z wybraną ideologią ani formacją polityczną. Innymi słowy, w żadnym innym państwie polityka społeczna nie była — jak to miało miejsce w powojennej Szwecji — konsekwencją danego projektu politycznego (oczywiście zgodnie z wielokrotnie modyfikowanym, reformistycznym duchem polityki tamtejszych socjaldemokratów).

Zapewne wskazane byłoby docelowo mówienie o modelu szwedzkim jako o konstrukcji, w której moglibyśmy zintegrować i skonfrontować wszystkie powyższe wymiary. Należałoby szukać odpowiedzi na pytanie o to, które z cech modelu socjaldemokratycznego są zbieżne z cechami modelu szwedzkiego oraz, w których wymiarach te dwie płaszczyzny teoretyczne znalazły odzwierciedlenie w praktyce systemu szwedzkiego. Na potrzeby niniejszej analizy potrzebne jest ustalenie, w której z zasygnalizowanych przestrzeni poruszał się prof. Winiecki, wysuwając przeciw modelowi szwedzkiemu swą ekonomiczną krytykę. Właściwie ciężko to orzec, jako że autor odwołuje się raz to do ideologii socjaldemokratycznej, raz do realnej ewolucji państwa szwedzkiego w ostatnich dekadach. Trudność z ustaleniem poziomu rozpatrywania owej krytyki wynika prawdopodobnie nie tylko z popularyzatorsko-publicystycznego tonu ekonomisty, ale także z faktu, że płaszczyzny analizy — jak już wielokrotnie było mówione — niełatwo, w przypadku Szwecji, od siebie oddzielić.

Z pewnością jednak, po dzień dzisiejszy, wiele jest cech wspólnych zarówno dla modelu teoretycznego, jak i dla szwedzkich realiów:

- wysoki poziom wydatków socjalnych;
- uniwersalny charakter świadczeń;
- duży udział sektora publicznego (zwłaszcza w sferze usług społecznych);
- wysoki poziom i progresja podatków;
- względnie hojny system zasiłków przy jednocześnie występujących programach aktywizujących.

Warto zapytać też o to czy faktycznie mamy dziś do czynienia z wersją okrojoną modelu szwedzkiego, czy raczej z kolejnym etapem rozwoju? Teza o *welfare retrenchment* broni się połowicznie. Faktycznie poczynając od lat 80. ma miejsce sukcesywne wprowadzanie mechanizmów rynkowych do polityki publicznej, jednocześnie owa prywatyzacja dotyczy w znacznie większym stopniu świadczenia usług niż ich finansowania. Państwo nadal pozostaje głównym i bardzo aktywnym aktorem, jeśli chodzi o zapewnienie finansowych podstaw dla rozbudowanego systemu świadczeń. Z kolei reforma emerytalna z końca lat 90., wprowadzająca segment kapitałowy, uruchamia nową logikę (określaną w tym kon-

tekście przez Caes Belfrage *neoliberalizmem subwersywnym*, który wprawdzie nie prowadzi do prywatyzacji i deregulacji, ale instytucjonalizuje normy i wzorce, zgodnie z którymi jednostka w większym niż dotąd stopniu jest odpowiedzialna za swój (przyszły) byt, zamiast liczyć w pierwszej kolejności na solidarność wspólnoty). Warto jednak zauważyć, że ów segment kapitałowy jest zaledwie elementem pierwszego filaru systemu zabezpieczenia emerytalnego, który oprócz tego zawiera także część zaopatrzeniową (minimalna emerytura gwarantowana) oraz repartycyjną (por. Petelczyc 2012), które znacznie lepiej wpisują się w dotychczasową filozofię szwedzkiego systemu dobrobytu. Jeśli chodzi o zabezpieczenie innych niebezpieczenstw socjalnych, np. choroby czy bezrobocia, faktycznie obserwowalne jest — zwłaszcza od czasu dojścia do władzy w 2006 r. centro-prawicowej koalicji — ograniczenie poziomu i czasu otrzymywania świadczeń, zaostrzanie kryterium ich przyznawania oraz administracyjnej kontroli nad korzystaniem z nich (Lindgren). Wszystko to robione jest w imię idei, aby ludzie mieli motywację, by jak najszybciej powracać na rynek pracy i tym samym przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu. Podejście to jest mocno kwestionowane przez socjaldemokratyczną opozycję, która ma szansę odzyskać władzę w przyszłych wyborach. Jednocześnie, w przypadku świadczeń typowo opiekuńczych — nad dziećmi, czy osobami starszymi — system nadal uwzględnia je i finansuje. W zakresie wczesnej opieki nad dziećmi stał się nawet w ostatniej dekadzie bardziej hojny i uniwersalny niż w okresie rozkwitu szwedzkiego *welfare state*. Tym samy uległy pogłębieniu cechy modelowe, charakterystyczne dla tego obszaru (Bakalarczyk 2011). Natomiast jeżeli chodzi o opiekę nad osobami starszymi, to także nie widać dążenia do cięć (wydatki publiczne na ten cel rosną), a jedynie zmianę struktury sektorowej świadczeniobiorców, polegającą na dopuszczeniu podmiotów niepublicznych, wsparciu opiekunów nieformalnych (a więc poszerzenie ich praw socjalnych), a także promowanie opieki środowiskowej, zamiast stacjonarnej, co powoduje, że zakres zaspokajanych tą drogą potrzeb rozszerza się o przynależność, autonomię i inkluzję (Bakalarczyk 2012). Wszystkie wspomniane tendencje, które z pozoru oddalają system szwedzki od jego modelowych cech, takich jak prywatyzacja, finansjalizacja i indywidualizacja, w istocie są tak wkomponowane w system, że nie burzą jego podstaw, a nawet jeśli momentami nieco podkopują jego ideowe fundamenty (za co bywają na gruncie szwedzkim nieraz kwestionowane), są otoczone wieloma innymi instytucjami, silnie zakorzenionymi w nordyckim modelu, a niektóre z nich ulegają współcześnie dalszemu wzmocnieniu i rozwojowi.

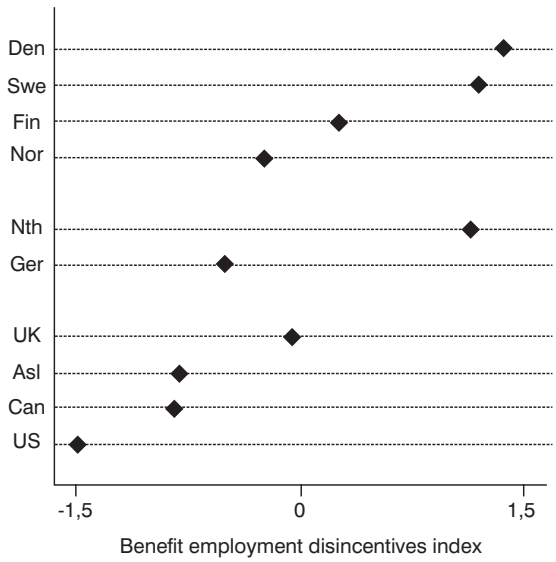
Po zaprezentowaniu owych wyznaczników modelu, przesłanek ich wyboru, a także obecnych kierunków jego zmian, można teraz odnieść się do zasadniczej osi sporu na temat tego na ile model szwedzki zniechęca do pracy i hamuje przedsiębiorczość.

Efekt Pamperissosy?

Autor w końcowym akapicie — zamiast konkluzji — przytacza opowieść, ponoć krytycznej wobec modelu szwedzkiego, autorki Astrid Lindren, która napisała niegdyś opowiadanie o następującej fabule: „Otóż Pamperipossa w nieodległej przeszłości pisała wiele książek, czytanych przez wiele dzieci na świecie. Ale Pamperidossie zabierano coraz wię-

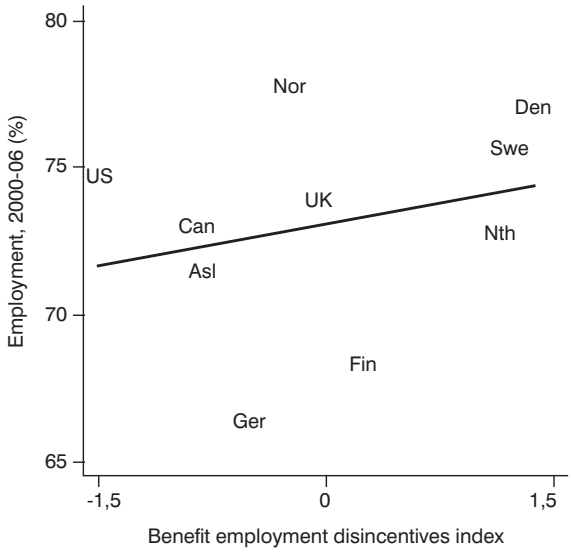
cej owoców jej pracy, a jednocześnie zwiększano rozmaite zasiłki i inne formy pomocy państwa. W rezultacie, jak w bajce, Pomperipossa żyła długo i szczęśliwie z zasiłków społecznych, ale nie chciało się już jej poświęcać czasu na pisanie książek. Czytelnicy będą teraz łatwiej mogli ocenić, co czeka Szwedów i innych idących tą drogą w przyszłości: owoce rzekomej elastyczności, czy 'efekt Pomperipossy'" (Winiecki 2010). Częściowej odpowiedzi na pytanie czy rzekomy 'efekt Pamperipossy' nie jest tylko bajką, dostarczają analizy Lane Kenworthy'ego w artykule pt *Government Benefits, Inequality and Unemployment?*". Autor poddał analizie — na przykładzie kilkunastu państw — zależność między wysokością zasiłków społecznych a wielkością zatrudnienia. W tym celu autor zaprojektował wskaźnik o nazwie *benefit employment disincentive index* (czyli wskaźnik zniechęcania do zatrudnienia w wyniku zasiłków) . Wielkość tego wskaźnika według koncepcji Kenworthy'ego jest zależna od stosunku *income floor* (wielkość minimalnego dochodu, które otrzymuje w ramach transferów jednostka, mająca dochód rynkowy równy 0) i tzw. *earing payoff*, czyli wielkości wzrostu realnego dochodu (po uwzględnieniu podatków i transferów) pod wpływem wzrostu dochodu rynkowego o jedną jednostkę. Tam gdzie *benefit employment disincentive index* będzie przyjmował wysoką wartość, tam skłonność do podjęcia pracy zamiast pozostawania na zasiłku powinna być wysoka. W wyniku zastosowania wskaźnika *benefit employment index* do uwzględnionych krajów, Lane Kenworthy otrzymał następujące zestawienie (wykres 1).

Wykres 1. Wskaźnik potencjalnego zniechęcenia do podejmowania pracy pod wpływem zasiłków



Źródło: Kenworthy, L. (2008) *Government benefits, inequality and Employment,* w: „Luxemburg Income Study Working Papers", working paper no 472; http://www.lisproject.org/publications/liswps/472.pdf.

Wykres 2. Wielkość wskaźnika zniechęcania do podejmowania pracy na skutek zasiłków a poziom zatrudnienia w latach 2000–2006



Źródło: Kenworthy, L. (2008) *Government benefits, inequality and Employment,* w: „Luxemburg Income Study Working Papers", working paper no 472; http://www.lisproject.org/publications/liswps/472.pdf.

Diagram nr 1 pokazuje, że na przestrzeni ostatnich dwóch dekad XX wieku najwyższy pozom *benefit employment disincentive index* odnotowały dwa kraje skandynawskie (Szwecja, Dania) i Holandia, zaś najniższy — kraje o modelu liberalnym, zwłaszcza USA. Gdybyśmy na tej podstawie wyprowadzili wnioski na temat tego, które kraje sprzyjają podjęciu zatrudnienia zamiast pozostawaniu na zasiłku, diagnoza prof. Winieckiego sprawdziłaby się. Jednakże, gdy weźmiemy pod uwagę wielkość zatrudnienia w poszczególnych krajach, diagnoza ta okazuje się nietrafna (wykres 2). Przyjrzyjmy się jeszcze wskaźnikom zatrudnienia w poszczególnych krajach na przestrzeni ostatniej dekady (Tabela 1).

Widzimy, że wbrew prognozom sceptyków, poziom zatrudnienia w Szwecji jest dość stabilny i wciąż sytuuje ten kraj, podobnie jak inne państwa skandynawskie, w unijnej czołówce. Jak to wytłumaczyć?

Pomijając czynniki kulturowe, z pewnością dużą rolę odgrywa aktywna polityka rynku pracy (ALMP). Liczni badacze wskazują na politykę rynku jako jedną z zasadniczych cech szwedzkiej polityki społecznej. Nacisk na aktywną politykę rynku pracy stanowi od wielu dekad praktykę także pozostałych krajów skandynawskich, które przeznaczały na ten cel dużą pulę środków. Już samo to pokazuje, że rządy w krajach o socjaldemokratycznym modelu polityki społecznej nie przestały dbać o to, by zapewnić społeczeństwu dobrobyt trwałych podstaw dla rozwoju, czemu miał służyć wysoki udział pracujących w gospodarce

narodowej. Pod względem wskaźnika ALMP wyznaczonego przez autorów raportu KE na temat wskaźników *flexicurity*, kraje skandynawskie zajmują wysoką pozycję (Manca, Govematori, Mascherini 2010).

Tabela 1. Poziom zatrudnienia w krajach UE, Norwegii i USA

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
UE (27)	62,6	62,4	62,6	63,0	63,5	64,5	65,5	65,9	64,6
EU (15)	64,1	64,2	64,5	64,9	65,4	66,2	66,9	67,3	65,9
Szwecja	74,0	73,6	72,9	72,1	72,5	73,1	74,2	74,3	72,2
Dania	76,2	75,9	75,1	75,7	75,9	77,4	77,1	77,9	75,7
Finlandia	68,1	68,1	68,7	67,6	68,4	69,3	70,3	71,1	68,7
Wielka Brytania	71,4	71,4	71,5	71,7	71,7	71,6	71,5	77,5	69,9
Polska	53,4	51,5	51,2	51,7	52,8	54,5	57,0	59,2	59,3
Norwegia	77,2	76,8	75,5	75,1	74,8	75,4	76,8	78,0	76,4
USA	73,1	71,9	71,2	71,2	71,5	72,0	71,8	70,9	69,9

Źródło: Eurostat.

Tabela 2. Miejsce w rankingu krajów europejskich w zakresie wskaźnika ALMP

	2005	2006	2007
Szwecja	2	2	6
Finlandia	5	5	6
Norwegia	3	4	4

Źródło: Manca, A. R., Governatori, M., Mascherini, M. (2010) *Towards a set of Composite Indicators on Flexicurity: a Comprehensive Approach, EUR 24329 EN.*

Aktywnej polityce rynku pracy towarzyszą też pasywne instrumenty zwalczania bezrobocia, mające na celu kompensację utraconego dochodu.

Nie tylko polityka rynku pracy

Czy jednak przyczyn wysokiego poziomu zatrudnienia powinno się szukać przede wszystkim w określonej polityce rynku pracy? Wydaje się, że równie istotne znaczenie mają świadczenia, które odnoszą się do istoty socjaldemokratycznego *welfare state*, ale niekoniecznie wiążą się w sposób bezpośredni z rynkiem pracy.

Lane Kenworty we wspomnianym wcześniej opracowaniu dzieli świadczenia na szereg grup w oparciu o kryterium jakim jest ich relacja na zatrudnienia:

1) pomoc społeczna (*social assistance*) odnosi się do osób lub gospodarstw domowych o niskich dochodach. Z reguły ubiegający się o świadczenia są poddawani testowi dochodów (*means-test*), zaś ich otrzymanie nie jest uzależnione od aktualnego ani wcześniejszego zatrudnienia. Ze względu na to, że kryterium uprawniającym do wsparcia jest niski dochód, zwykle wraz z podjęciem zatrudnienia, świadczenie te ulega ograniczeniu lub wręcz eliminacji, stąd też wniosek, że ten typ świadczeń nie motywuje do poszukiwania pracy i nie przyczynia się do zwiększania zatrudnienia.

2) subsydiowanie zarobków pracujących (*employment conditional learning subsidies*) — świadczenia te mają zwykle w pierwszej kolejności trafiać do jednostek lub rodzin o niskich dochodach (choć niekoniecznie ich przyznanie opiera się na teście dochodów). Świadczenie jest warunkowane zatrudnieniem i wzrasta wraz ze wzrostem zarobków, ale od pewnego poziomu. Świadczenie to sprzyja podejmowaniu zatrudnienia, nawet na niżej opłacanych stanowiskach. Przykładem jest funkcjonujące od pewnego czasu w USA rozwiązanie o nazwie *Earned Income Tax Credit.*

3) ubezpieczenie społeczne — daje one korzyści niekoniecznie aktualnym pracującym, ale przede wszystkim osobom, które wcześniej pracowały. Wpływ tego typu świadczeń na zatrudnienie jest dość ambiwalentny. Z jednej strony, ze względu na to, że uprawnienie do nich mają osoby wcześniej zatrudnione, stanowi to zachętę do podejmowania pracy, z drugiej natomiast — możliwość ich otrzymania pomocy pieniężnej może ograniczać chęć powrotu do pracy.

4) programy usług publicznych, które tworzą pozytywne zachęty do pracy — np. publiczne finansowanie, bądź też dofinansowanie ze środków publicznych opieki nad dziećmi, co ułatwia dorosłym wejście na rynek pracy i pozostanie na nim.

5) transfery i usługi publiczne, nie mające bezpośredniego wpływu na zatrudnienie — w tym wypadku ani wielkość dochodów, ani zatrudnienie nie ma wpływu na uprawnienie do korzystania z tych świadczeń. Przykładem jest tu szkolnictwo publiczne oraz publiczna służba zdrowia. Choć w praktyce korzystanie z tych usług pociąga za sobą dodatkowe koszty indywidualne, to jednak samo prawo korzystania z nich nie jest różnicowane (Kenworthy 2008).

We współczesnych społeczeństwach występują łącznie wszystkie z modelowych typów świadczeń i to często nie w czystej postaci. Jeśli odniesiemy powyższą typologię do Szwecji, to tym, co w największym stopniu zdaje się wyróżniać ów system jest wysoki udział świadczeń z czwartej grupy, a więc tworzących pozytywne zachęty do pracy. Polityka rodzinna w krajach socjaldemokratycznych stawia sobie za zadanie nie tylko zmniejszanie nierówności ekonomicznych, ale także nierówności między przedstawicielami obydwu płci, czemu służy między innymi instytucjonalizacja opieki ułatwiająca kobietom wejście na rynek pracy.

Prowadzą do tego takie instrumenty, jak systemowe zachęty, wśród których można wymienić: możliwość wykorzystania przez ojca części urlopu rodzicielskiego, dostęp do częściowo bezpłatnej, a częściowo niskopłatnej opieki nad dzieckiem (*early childhood care and education*), a także publiczny system wsparcia i opieki nad osobami w wieku podeszłym. Szczególnie znamienne dla krajów nordyckich są publiczne instytucje usługowe

(stąd też kraje te określane są nieraz mianem *social services states*) w zakresie opieki (Bjork, Rostgaard 2011). Na aktywizację kobiet wpływa to dwojako. Po pierwsze uwalniany jest potencjał zawodowy kobiet, które dzięki temu mogą zająć się pracą, choćby w niepełnym wymiarze, a nie są — w związku z brakiem wsparcia w wychowywaniu dzieci — zmuszone by rezygnować z zatrudnienia. Po drugie, rozbudowany sektor usług opiekuńczych i socjalnych generuje miejsca pracy — takich, które są potencjalnie odpowiednie właśnie dla kobiet. Widać zatem, że powyższe instrumenty oddziałowują korzystnie zarówno na popyt jak i podaż pracy. Częściowo tłumaczy to wysoki wskaźnik aktywizacji zawodowej w krajach skandynawskich, który nie kłóci się w dodatku z korzystnymi trendami, jeśli chodzi o dzietność.

Współczynnik zatrudnienia kobiet w wieku 15–64 lata (Eurostat 2010 r.)

UE 27	Polska	Czechy	Słowacja	Węgry	Szwecja	Dania	Niemcy	Francja
58,2	53	56,3	52,3	50,6	70,1	70,3	66,1	59,9

Źródło: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tsiem010&language=en.

Współczynnik dzietności w wybranych krajach UE 27 (Eurostat 2006 r.)

UE 27	Polska	Czechy	Słowacja	Węgry	Szwecja	Dania	Niemcy	Francja
1,54	1,27	1,33	1,24	1,34	1,85	1,85	1,33	2,0

Źródło: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde220&plugin=1.

Czy model szwedzki dławi przedsiębiorczość?

Mówiąc o miejscach pracy dotykamy kolejnej kwestii jaką jest rzekomy uwiąd przedsiębiorczości. Winiecki sugeruje, że fiskalizm zmniejsza oszczędności a to nie sprzyja powstawaniu nowych firm. „Wzorzec powstawania nowych firm jest wszędzie dość zbliżony. Są to oszczędności własne i rodziny plus pomieszczenie na rozpoczęcie produkcji dóbr i usług (przysłowiowa firma w garażu)" — pisze ekonomista. I dodaje — „Przy takich stawkach podatkowych możliwość oszczędzania jest niewielka, a skłonność do oszczędzania jeszcze mniejsza (bo świadomość czekającego socjalu od kołyski po grób dodatkowo zniechęca do oszczędzania)" (Winiecki 2010). W cytacie tym, obfitującym w pełne przesady figury retoryczne (np. „socjal od kołyski po grób") budzi zastrzeżenia samo kryterium przedsiębiorczości, mierzone ilością powstawania nowych firm. Rozdrobnienie kapitału wcale nie zawsze jest korzystne społecznie (np. w małych firmach znacznie trudniej o działalność związkową, działalność badawczą, a także wdrażanie programów typu *work — family balance,* podnoszących produktywność pracowników), a poza tym nie wydaje się konieczne dla konkurencyjności krajowego systemu gospodarczego, którego lokomotywą mogą być wszak duże firmy o utrwalonej renomie, które jednocześnie mogą

inwestować w badania i rozwój oraz kształtowanie otoczenia społecznego. Również sektor publiczny może generować miejsca pracy oraz — najlepiej we współpracy z organizacjami społecznymi i prywatnymi — stymulować technologiczne, a także społeczne innowacje. Toteż ilość nowopowstających przedsiębiorstw jest bardzo wątpliwym kryterium oceny systemów gospodarczych.

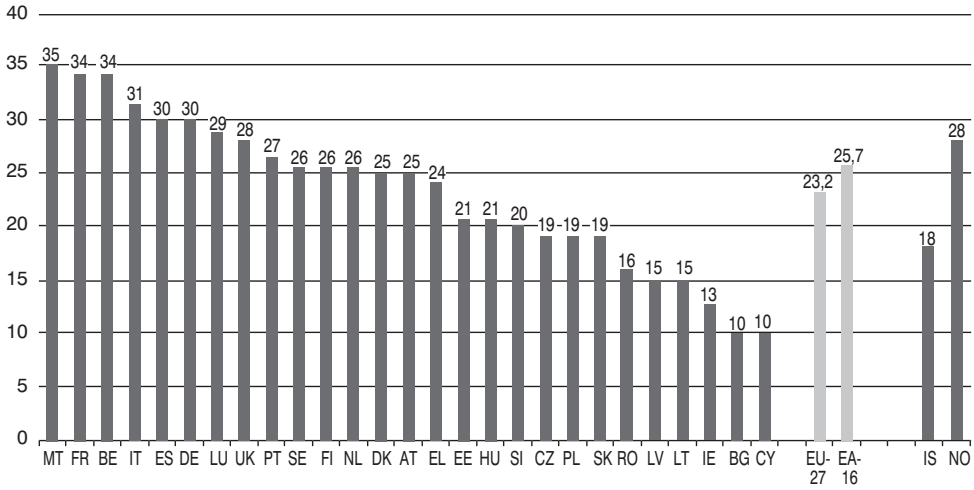
Ponadto, czy rzeczywiście państwo opiekuńcze i ekspansywna polityka fiskalna są aż tak dużą barierą dla rozwoju przedsiębiorczości na gruncie szwedzkim? W przeprowadzanym corocznie przez Bank Światowy rankingu *Doing Business* określającym na ile poszczególne kraje stwarzają odpowiednie warunki dla zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej, Szwecja — na 183 kraje wzięte pod uwagę w porównaniu — zajęła w 2011 r. 14 miejsce. Z krajów UE wyprzedziły ją tylko Dania, Finlandia, Wielka Brytania i Irlandia (*Doing business* 2011).

Powody, dla których Szwecja mimo występujących w niej obciążeń fiskalnych pozostaje krajem przyjaznym dla przedsiębiorczości, pozwalają zidentyfikować słowa Lennarta Weissa z CEO NAI Svefa: „Szwecja ma bardzo wysokie podatki od wynagrodzeń. Podatki korporacyjne, wbrew temu co się mówi w debatach publicznych, nie są aż tak wysokie: od 25 do 28%. W moim przekonaniu nie jest to żaden problem dla konkurencyjności. Koszty pracy oczywiście są formą podatku, ale jeśli przyjrzysz się bliżej szwedzkiej tradycji, jest to konsekwencja systemu negocjacji między związkami zawodowymi a pracodawcami. Koszta pracy są wkładem w dobro wspólne, w przysługujące wszystkim świadczenia, choć mogłyby być wypłacane jako wyższe pensje. Związki były gotowe ustąpić w kwestii plac i zaakceptować wysokie podatki od wynagrodzeń. To część szwedzkiego modelu i Szwedzkiego kompromisu, ustanowionego w latach 30. XX wieku" (Weissen 2010). I dalej mówi: „W Szwecji klimat dla biznesu jest bardzo dobry i pokazują to badania międzynarodowe: według badań Richarda Floridy dzieje się tak dlatego, że ludzie mają otwarte umysły i myślą krytycznie, mamy bardzo dobry system edukacji, mamy system opieki, który powoduje, że można próbować, a jak się nie powiedzie, to łatwo można się wycofać. Ludzie nie boją się ryzykować otwarcia własnej działalności. Jeśli więc ktoś mówi, że w Szwecji klimat do biznesu jest niekorzystny, to jest to polityka. Podatki i redystrybucja w Szwecji nie wpływają negatywnie na konkurencyjność i klimat dla biznesu, są raczej podstawą dobrych warunków" (Weissen 2010).

Ów cytat — będący rzecz jasną tylko opinią — naprowadza na trop szeregu mechanizmów, które warto omówić bardziej systematycznie i zweryfikować ich rezultaty przy pomocy danych porównawczych. Pierwszy fragment z zacytowanej wypowiedzi wskazuje, że nie wszystkie rodzaje obciążeń na rzecz domeny publicznej w Szwecji są ponadprzeciętnie wysokie.

Widzimy, że wysokość podatku od dochodu przedsiębiorstw jest tylko nieznacznie wyższa od unijnej średniej. W związku z tym system podatkowy dla przedsiębiorstw nie musi być zniechęcający w większym stopniu niż np. system we Francji, Niemczech czy nawet liberalnej Wielkiej Brytanii, gdzie podatki dla przedsiębiorstw są wyższe. Nieco inaczej jest w przypadku pozapłacowych kosztów pracy. I tu pojawia się kwestia zasadnicza — koszty pracy są w Szwecji wysokie, jednak, jak wynika z cytowanej wcześniej wypowie-

dzi, ich wielkość posiada względną legitymację także w oczach przedsiębiorców jako element kompromisu między kapitałem a światem pracy, będącego częścią szerszej umowy społecznej. Jak pisze prof. Tadeusz Kowalik, „gdyby spojrzeć na model szwedzki jako na ustrojową innowację, to w moim przekonaniu cechą nadrzędną, określającą wszystkie inne jest współtworzenie systemu oraz kształtowanie głównych kierunków polityki gospodarczej drogą porozumień społecznych, które zwykło się nazwać zbiorczo Umową Społeczną. Tworzy ona polityczną bazę dla pokoju społecznego oraz nadzwyczaj długotrwałej stabilności gospodarczej i społecznej" (Kowalik 2005). Treścią owej umowy jest m. in. wspomniany wyżej kompromis między kapitałem a światem pracy, który przekłada się na kształt systemu zabezpieczenia społecznego. Owe pozapłacowe koszty pracy to nie tylko wyraz ustępstwa pracodawcy na rzecz pracowników, ale także wola tych ostatnich, by część kwoty, która mogłaby przecież być przeznaczona na wyższe indywidualne zarobki, była solidarnie zagospodarowywana jako nakład na zabezpieczenie społeczne, z którego można korzystać w sytuacji zaistnienia ryzyka socjalnego.



Źródło: *Taxation trends In European Union(main results),* Eurostat 2010.

Widać zatem, że wpływ obciążeń podatkowych i składkowych na ekonomiczne zachowania jednostek i grup nie ma charakteru uniwersalnego, a jest zależny od tego jakie normy są respektowane przez aktorów życia społecznego w danym kraju. Dla przykładu, wielkość kosztów pracy jaka jest w Szwecji, w społeczeństwie gdzie istniałoby niższe przyzwolenie społeczne na wysokie obciążenia pracy, mogłaby zniechęcać do zatrudnienia lub prowadzić do masowej ucieczki w szarą strefę. Podobnie progresywne podatki dochodowe dla osób fizycznych mogłyby prowadzić w innym społeczeństwie do uchylania się od ich płacenia znacznie częściej niż w szwedzkim społeczeństwie, gdzie wysokie opodatkowanie na rzecz domeny publicznej, z której w mniejszym lub w większym stopniu korzystają

wszyscy, ma legitymizacja społeczną. Jednocześnie warto zauważyć, że nie ma to wyłącznie kulturowego podłoża, a możliwe jest zidentyfikowanie mechanizmów systemowych, które utrwalają założenia owej historycznej *Umowy Społecznej*.

(Socjalne) bezpieczeństwo dla innowacji

Jeszcze więcej o potencjalnej zależności między państwem opiekuńczym a konkurencyjną gospodarką mówi drugi cytat, w którym autor sugeruje, że bezpieczeństwo socjalne działa na rzecz innowacji podejmowanych przez podmioty gry rynkowej i ekonomicznej modernizacji. Potwierdzają to analizy Edwarda Byrda, wskazujące dodatnią zależność między wielkością państwa dobrobytu (mierzonego tu wielkością wydatków na zabezpieczenie społeczne w PKB) a skłonnością do podejmowania ryzyka według różnych miar. Jego zdaniem, jest to argument, za tym *welfare state* przyczynia się do podejmowania ryzyka, a tym samym rozwoju gospodarczego (Byrd 2001).

Może to wynikać m. in. z faktu, że różne podmioty rynkowe (zarówno pracodawcy, jak i pracownicy) mogą być bardziej skłonne do działań niestandardowych, generujących nową jakość i wiedząc, że — w razie porażki — przed degradacją może ochronić je gęsta sieć zabezpieczenia społecznego. Ten mechanizm już nieraz się potwierdził w okresie, kiedy szwedzka gospodarka przechodziła w drugiej połowie XX wieku stopniową restrukturyzację w kierunku postindustrialnym (był to jednocześnie okres rozwoju *welfare state*). Zastosowano wówczas tzw. doktrynę Rahma-Meidnera. Koncepcja ta opierała się na kilku elementach. Z jednej strony panowała zasada „równej płacy za równą pracę", która sprawiała, że firmy nie mogły podnosić swej konkurencyjności poprzez zmniejszanie wynagrodzeń, a musiały konkurować produktywnością. Te, które okazywały się słabsze, upadały lub dokonywały redukcji zatrudnienia, wobec czego mechanizm ten — z powodu ryzyka zwolnień — sam w sobie nie wydawał się korzystny dla pracowników. Jednakże był on uzupełniony o jeszcze jedno kluczowe ogniwo — mianowicie rozbudowany system bezpieczeństwa socjalnego, łączący instrumenty aktywizujące i pasywne. Wobec tego pracownicy nie musieli tak bardzo obawiać się zwolnień, jakie nieraz pociągała za sobą restrukturyzacja gospodarki, gdyż utrata pracy była rekompensowana wysokim zasiłkiem i możliwością przekwalifikowania się.

Bezpieczeństwo socjalne, które odegrało wówczas pozytywną rolę w procesie przekształcania szwedzkiej gospodarki, może też okazać się istotne na obecnym etapie rozwoju. Ponadto stanowi ono jeden z kluczowych składników, promowanego na poziomie unijnym, modelu stosunku pracy, nazywanego *flexicurity*, który najpełniej dotąd zrealizowano w innym socjaldemokratycznym kraju — Danii.

Jeszcze inną płaszczyzną, na której można pokazać w jaki sposób szwedzkie państwo dobrobytu (a w zasadzie socjaldemokratyczne państwo opiekuńcze) sprzyja rozwojowi konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy jest kapitał ludzki i społeczny. Jego oba wymiary uznawane są za kluczowe dla dalszego rozwoju społeczeństw, będących już na wysokim poziomie w Szwecji i w krajach nordyckich. W polskim raporcie strategicznym doradców Prezesa Rady Ministrów pt. „Raport o kapitale Intelektualnym Polski", gdzie

dokonano porównania krajów według wielowymiarowego wskaźnika kapitału intelektualnego, Szwecja zajmuje pierwsze miejsce, jeśli chodzi o indeks KI dla ludzi dorosłych w wieku produkcyjnym oraz dla seniorów, a także drugie miejsce w indeksie KI w kategorii studentów („Raport o kapitale intelektualnym Polski" 2008).

Wysokie wskaźniki zdają się być nie bez związku z modelem społecznym w tychże krajach. Ponownie można próbować wyprowadzić to z faktu występowania w tych państwach instytucji wspierających obywateli w zaspokajaniu szerokiej puli potrzeb, niezależnie od ich sytuacji dochodowej, a więc tego co wyróżnia państwa opiekuńcze spośród państw o innych modelach rozwoju. Inwestowanie w kapitał ludzki, w wymiarze zdrowotnym, opiekuńczym, prozatrudnieniowym i edukacyjnym daje szansę podniesienia jego poziomu. Co więcej, szeroko zakrojona polityka integracyjno-redystrybucyjną sprawia, że rozwój kapitału ludzkiego nie ma „wyspowego" charakteru, a staje się udziałem szerokich grup. Uniwersalny i nieoparty na progach dochodowych charakter świadczeń, zwłaszcza tych realizowanych w formie usług, może z kolei — według części autorów — zwiększać zasoby kapitału społecznego, co tworzy sieci w ramach, których może dochodzić do dyfuzji dobrobytu. Oprócz inwestycji w różnego rodzaju opiekę, kraje te inwestują w sposób istotny w naukę, badania i rozwój. W 2008 r. w krajach Unii Europejskiej najwięcej na badania i rozwój w relacji do PKB wydawały Szwecja, Finlandia i Dania (Wołodkiewicz-Dominirski 2011).

Jednak według prof. Winieckiego wydatki na B&R mają niewielkie znaczenie, gdyż jego zdaniem „Socjaldemokratyczni 'postępowcy' nie bardzo rozumieją, że postęp techniczno-organizacyjny nie zależy od ilości wydawanych pieniędzy na prace badawcze i rozwojowe, lecz od struktury bodźców zachęcających do innowacyjności, czyli przekuwania pomysłów w produkty, usługi i procesy produkcyjne" (Winiecki 2010).

Takiemu postawieniu sprawy przeczy jednak wiele przesłanek.

Na poziomie czysto intelektualnym budzi zastrzeżenie przekonanie ekonomisty, że to właśnie bodźce finansowe — a mówiąc konkretnie: perspektywa zysku — są jedynym czynnikiem motywującym do innowacji. Czy musi być tak w istocie? Możliwe są wszak inne czynniki stymulujące do nowatorstwa, jak np. bodźce poznawcze czy pragmatyczne (chęć rozwiązania jakiegoś problemu naukowego lub społecznego). Unowocześnienie można uzyskać także w ramach sektora publicznego, czy społecznego, a nie tylko rynkowego. Na poziomie empirycznym, tezom prof. Winieckiego przeczą międzynarodowe rankingi innowacyjności, w których nordyckie kraje dobrobytu zajmują wysoką pozycję. Przykładem jest tworzona od 10 lat tabela wyników innowacyjności (*European Innovation Scoreboard*), która w edycji z 2009 r. objęła 33 kraje europejskie porównane w świetle 29 wskaźników. Zagregowano je w siedem grup: „kapitał ludzki", „finansowanie i wsparcie", „inwestycje przedsiębiorstw", „przedsiębiorczość i powiązania", „własność intelektualna i transfer technologii", „działalność innowacyjna", „efekty ekonomiczne". Wszystko to składa się na sumaryczny indeks innowacyjności (SII). Jak widać uwzględnia on warunki dla innowacyjności (*enablers*), podejmowane działania przez przedsiębiorstwa (*firm activities*) i rezultaty (*outputs*). Na podstawie wielkości SII kraje europejskie podzielono na szereg grup. W pierwszej grupie określanej mianem liderów nowoczesności, w których wskaźnik

innowacji jest znacznie wyższy od średniej UE i od pozostałych krajów europejskich, znalazły się Dania, Finlandia, Szwecja, Szwajcaria i Wielka Brytania (Wołodkiewicz-Dominirski 2011). Widać zatem, że systemy opiekuńcze nie wpływają negatywnie na potencjał innowacyjny.

Szczególnie dotkliwym ciosem dla krytyków *welfare state* musi być przypadek Finlandii, opisany przez I. Castellsa i P. Himmanena w książce *Społeczeństwo informacyjne i państwo dobrobytu*. Autorzy pokazują w niej, że nie zachodzi tu konieczna sprzeczność, a przy określonej konfiguracji wspólnotowej tożsamości, państwa dobrobytu i technologicznych rozwiązań, czynniki te mogą się wzajemnie wzmacniać. Książka ta udowadnia, że możliwe jest budowanie *knowledge society* w paradygmacie innym niż amerykański (ze sztandarową Doliną Krzemową), który nie pociągałby za sobą jednocześnie wielu negatywnych zjawisk społecznych w takim stopniu, w jakim obecnie mierzy się społeczeństwo i państwo amerykańskie (wysoki wskaźnik imprizonizacji, czy rosnące rozwarstwienie społeczne) (Castells, Himanen 2009). We wstępie do polskiego wydania książki, Edwin Bendyk wskazuje dwie zasadnicze korzyści utrzymania roli państwa w realiach kapitalizmu kognitywnego. Po pierwsze, poprzez wzmacniające wspólnotę uniwersalne instytucje publiczne możliwa jest dyfuzja innowacji, wiedzy i informacji, a także synergia w ich tworzeniu. Po drugie, łagodzą one potencjalne skutki uboczne (alienacja jednostek i w konsekwencji dezintegracja społeczna), na jakie narażone jest postindustrialne, społeczeństwo informacyjne (Bendyk 2009). Zjawiska te uderzają w dłuższej perspektywie także w ekonomiczne podstawy ładu społecznego.

Zamiast podsumowania, czyli co pomijają niektórzy krytycy

W powyższym artykule starałem się pokazać, iż socjaldemokratyczne państwo dobrobytu — także w dojrzałym wariancie szwedzkim — zachowując najbardziej konstytutywne parametry tego modelu, nie musi przynosić strat ani jeśli chodzi o wysoką aktywność zawodową społeczeństwa, ani ekonomiczną efektywność, ani innowacyjność technologiczną. Przytoczone w tekście dane i ich analiza nie potwierdzają żadnej z tych sugestii. Co więcej, system dobrobytu może w określonych warunkach sprzyjać każdemu ze wspomnianych czynników rozwoju.

Bodźce do utrzymania wysokiego poziomu zatrudnienia, zarówno po stronie popytowej, jak i podażowej, zdaje się stanowić przede wszystkim (choć nie tylko) rozwój publicznych usług społecznych, które pośrednio tworzą zachęty do wyjścia na rynek pracy, a jednocześnie tworzą miejsca pracy, dające szanse zatrudnienia obywatelom i to w gałęziach kluczowych dla społecznego rozwoju (więc takich, które przyczyniają się do podnoszenia kapitału ludzkiego, jak i społecznego).

W dalszej części pokazałem, że wysoki poziom obciążeń fiskalnych (wynikający z woli utrzymania relatywnie hojnego systemu *welfare state*) wcale nie musi obniżać konkurencyjności gospodarki i jej innowacyjności. Wynika to nie tylko ze sprawnego zarządzania domeną publiczną w tym kraju (akurat nie omówionego w niniejszym opracowaniu, ale nieraz podkreślanego w literaturze), ale także współgra z samą logiki społecznego

ładu. Dla przykładu instytucje uniwersalnych świadczeń, przyczyniające się do integracji społecznej i podnoszące kapitał zarówno ludzki, jak i społeczny, umożliwiają tworzenie wiedzy i innowacji oraz torują kanały ich upowszechniania w społeczeństwie. Z kolei świadomość zabezpieczenia socjalnego na wypadek rynkowej porażki i możliwość powrotu na rynek dzięki rozwiniętym w tym kraju systemom ALMP i *life-long learning* mogą sprzyjać podejmowaniu odważnych przedsięwzięć, które wzmacniają nowoczesność.

Warto na koniec wspomnieć o jeszcze jednym aspekcie państwa opiekuńczego, o którym Jan Winiecki — co dość symptomatyczne dla licznych krytyków szwedzkiego *welfare state* — nie wspomniał. Otóż, Szwecja i inne kraje nordyckie wciąż osiągają wysokie wskaźniki w dziedzinach, których pomiar wykracza poza czysto ekonomiczną racjonalność. Tadeusz Kowalik nieraz — w rozważaniach na temat bliskiej mu kategorii sprawiedliwości społecznej w ekonomii — pokazuje dysproporcję między Stanami Zjednoczonymi a Szwecją w zakresie ubóstwa dzieci, którego wskaźnik wynosił w roku 2000 kolejno 25% i 3% (Kowalik 2011). Liczby te pokazują, że kraje o podobnym rozwoju gospodarczym mogą mieć zupełnie inne osiągnięcia w zakresie sprawiedliwości społecznej (ubóstwo dzieci jako przykład ubóstwa niezawinionego może stanowić jedną z miar społecznej sprawiedliwości). Z kolei Castells i Himanen pokazują jak — mimo podobnego stopnia rozwoju technologicznego i gospodarczego — różnią się od siebie społeczeństwa USA i Finlandii, pod kątem wiele mówiących o skali dezintegracji społecznej wskaźników, takich jak ilość więzień przypadająca na daną liczbę mieszkańców, czy wskaźnik rozwarstwienia dochodowego.

Choć powyższy artykuł był poświęcony w dużej mierze ekonomicznej stronie modelu szwedzkiego, zasadniczo nie należy uciekać od ewaluacji i porównań na niwie społecznej. Atutem socjaldemokratycznych państw skandynawskich jest nie tyle to, że uzyskują one podobne wskaźniki gospodarcze i technologiczne do liderów światowej gospodarki, co fakt, że oprócz korzystnych, a nieraz szczególnie korzystnych, wyników w tamtych sferach, potrafią one łączyć je z sukcesami na polu zagwarantowania wysokiej jakości życia swym obywatelom i łagodzenia poważnych społecznych problemów, takich jak wykluczenie, dezintegracja społeczna czy wysoki poziom nierówności.

Bibliografia

Bakalarczyk, R., *Edukacja przedszkolna w Szwecji — lekcje dla Polski*, w: „Analizy Norden Centrum", nr 4/2011.

Bakalarczyk, R. (2012) *Opieka nad seniorami w Szwecji — lekcje dla Polski*, w: „Analizy Norden Centrum".

Belfrage, R., *Subversive neoliberalizm and the finanscialisation of Swedish pensions: failure or opportunity?,* w: Sorsa, V. P. (red), *Rethinking social risk in the nordics*, Foundation for European Progressive studies.

Björk Eydal, G., Rostgaard, T.,*Gender equality revisited* — chan ges in Nordic Childcare Policies in the 2000s Social Policy & Administration issn 0144–5596, DOI: 10.1111/j.1467-9515.2010.00762.x, Vol. 45, No. 2, April 2011, pp. 161–179.

Byrd, E. *Does the welfare state induce risk-taking*, w: „Journal of public Economics" nr 80 (2001), s. 257-383.

Castells, M., Himanen, P. (2009) *Społeczeństwo informacyjne i państwo dobrobytu*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej.

Wołodkiewicz-Dominirski, Z., *Inowacyjność polskiej gospodarki na tle międzynarodowym*, w: Zygierewicz, A. (red.), „Innowacyjność polskiej gospodarki, Studia BAS", nr 1(25) 2011, s. 30.

Kowalik, T., *Państwo i sprawiedliwość*, w: „Nowy Obywatel" nr 1/2011.

Kowalik, T. (2005) *Systemy gospodarcze. Efekty i defekty reformy i zmian ustrojowych*, Warszawa: Fundacja innowacja.

Manca, A. R., Governatori, M., Massimiliano, M., *Towards a set of Composite Indicators on Flexicurity: a Comprehensive Approach*, EUR 24329 EN — 2010.

Marshall, T. (1950) *Citizenship and social class*.

Raport o kapitale intelektualnym Polski (2008) Warszawa.

Lennart Weissen w rozmowie z Janem Smoleńskim (2010) *Kapitalizm z ludzką twarzą*, w: Szwecja. Przewodnik nieturystyczny, Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.

Lindgren, A. M., *Are financialisation, privatisation and individulisation the same Thing? The Swedish experience,* w: Sorsa, V. P. (red), *Rethinking social risk in the nordics*, Foundation for European Progressive studies.

http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2011/~/media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB11-Chapters/DB11-ExecSum.pdf,

Saxonberg, S., *The Swedish model is doing well*, w: „Problemy Polityki Społecznej", nr 7/2004.

Schmidt, V. (2008) *Discursive institutionalism: The explanatory Pover of ideas and discourse*, Annual. Rev. Polit. Science.

Stryjan, Y., *Social democracy, the Labour market and the Third Sector*, w: „Problemy Polityki Społecznej", nr 8/2005.

Winiecki, J. (2010) *Model szwedzki: od wersji pierwotnej do modelu okrojonego*.

http://www.liberte.pl/swiat/1433-model-szwedzki-qod-wersji-pierwotnej-do-modelu-okrojonegoq-.html,

Summary

The main thesis of the following article is that Swedish model of welfare state can cope with the current challenges and future challenges, thanks to some key features inherent in that model. Those characteristics such as presence of institutions that build social and human capital or the social security institutions that promotes capacity to risk-taking

and innovations are enumerated and presented in relation to some social and economic indicators that prove the Swedish model is not over yet and it does quite well in the postindustrial context.

Janina Petelczyc

Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Na drodze społecznego rozwoju. Współczesna polityka społeczno-gospodarcza w Brazylii

Brazylia

Współczesna Brazylia zmaga się z wieloma problemami społecznymi, często znacznie różniącymi się od tych, z którymi ma do czynieni Polska, czy inne kraje europejskie. Jest to jednak kraj, który w ciągu ostatniego dziesięciolecia dokonał ogromnego skoku społeczno-ekonomicznego, co potwierdzają zmiany wielu wskaźników takich jak PKB, HDI, współczynnik Giniego czy stopa bezrobocia. Warto przyjrzeć się reformom społecznym i zmianom, które miały miejsce w ostatnich latach w Brazylii, także po to, by dostrzec inną drogę rozwoju społecznego, opartą nie tylko na postępie gospodarki, ale przede wszystkim na walce z ubóstwem i wykluczeniem.

Trudne początki

W 1985 r. zakończył się reżim wojskowy, trwający od 1964 r. Brazylia była wyniszczona deportacjami, więzieniami, cenzurą i krytykowana ze względu na wysoki dług publiczny oraz ogromne rozwarstwienie społeczne. W 1985 r. demokratyczne już państwo wciąż nawiedzały kryzysy polityczne i ekonomiczne, coraz większe dysproporcje i wciąż nierozwiązane problemy społeczne.

Pierwsze prawdziwie głębokie reformy rozpoczął prezydent kraju — wybrany w 1995 r. — Fernando Henrique Cardoso. Najważniejszą z nich była reforma walutowa, czyli tzw. *Plano Real*, którą Cardoso zapoczątkował jeszcze w 1994 r. gdy pełnił funkcję ministra finansów w rządzie Itamara Franco. Reforma wprowadzająca nową walutę (reala brazylijskiego) umożliwiła skuteczną walkę z — panującą w latach 1990–1995 — hiperinflacją, wynoszącą 764%. W ciągu 5 lat (do 2000 r.) udało się ją ustabilizować na poziomie 8,6% (Sawicka, 2011: s. 44). Rola prezydenta Cardoso w ustabilizowaniu sytuacji finansowej kraju jest niezaprzeczalna. Jednak, gdy odchodził ze stanowiska, krytykowany był za znaczący wzrost długu publicznego. W 1995 r. wynosił on 30% PKB, a w 2002 r. już 55,5%. Również jego decyzja o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z branży telekomunikacyjnej nie zdobyła popularności.

Gdy w roku 2003 do władzy doszedł Luiz Inácio Lula da Silva, dług zagraniczny kraju wynosił 207 mld USD, a wewnętrzny 260 mld USD. Nawet 30 mld USD, które Brazylia uzyskała w formie pożyczki od Międzynarodowego Funduszu Walutowego, nie mogło uratować kraju. Gospodarka stała w miejscu — w 2003 r. PKB spadło o 0,2% (http://www.brasil.org.pl/pl/gospodarka.html). Wskaźnik Rozwoju Społecznego (*Human Development Index, HDI*), wyrażający się w wartościach od 0 do 1, kształtował się na poziomie 0,665 (Współczynnik Giniego, tak jak Współczynnik Rozwoju Społecznego, mieści się w przedziale od 0 do 1, z tym, że im bliżej zera tym wynik jest lepszy i mniejsze są społeczne nierówności.). Z kolei Wskaźnik Nierówności Społecznej (www.ibge.gov.br), na początku XXI wieku, wynosił dla Brazylii 0,66. W momencie przejęcia władzy przez Luiza Inácio Lulę da Silva stopa bezrobocia wynosiła 13,1% (Salatiel, 2011).

Wyzwania

Lula odziedziczył więc kraj z prawie dwustumilionową populacją, w którym jednym z największych problemów społecznych jest rozwarstwienie dochodowe. 10% najbogatszych obywateli otrzymuje 42,7% przychodu kraju, podczas gdy 10% najbiedniejszych ledwie 1,2% (Salatiel, 2011). Pokrywa się to także z regionami: bogatsze jest południe kraju, gdzie skoncentrowany jest przemysł. Wciąż ¼ gospodarstw domowych w Brazylii nie ma podstawowych urządzeń sanitarnych.

Jednym z rezultatów niesprawiedliwego podziału dóbr był rozwój faveli, czyli dzielnic nędzy, przestępczości i narkotyków. Powstały wraz z szybką urbanizacją i rozwojem wschodniej części kraju. Ludzie przenosili się ze wsi do miast i z biednego zachodu ku bogatszemu wschodowi, a nie mając gdzie mieszkać bezdomne rodziny osiedlały się na peryferiach miejskich, w slumsach usytuowanych często na zboczach gór, na błotnistych terenach, zagrożonych obsuwaniem się ziemi i powodziami, nieodpowiednich do rozwoju konwencjonalnego budownictwa. Z powodu braku kanalizacji, mieszkańcy czerpią wodę z miejskich fontann i hydrantów, a w takich warunkach szybko rozwijają się choroby. Olbrzymim problemem są także bezdomność dzieci oraz handel narkotykami. W parze z używkami idą handel bronią i bardzo wysoka przestępczość. Większość marihuany i broni używanej przez przestępców jest produkowana w Brazylii. Przykładowo,

w zdobytych przez wojsko i policję favelach Alemão znaleziono, oprócz ton narkotyków (marihuany i kokainy), 200 pistoletów, 140 karabinów, 73 rewolwery, 38 granatów, 35 karabinów maszynowych, 6 bomb domowej konstrukcji i bazookę. A to tylko niewielki przejaw tego olbrzymiego problemu. Według szacunków, nie licząc zasobów wojska, w Brazylii znajduje się w obiegu 19 milionów sztuk broni. Z tego wyłącznie 7 milionów zostało zgłoszone, 8,5 nie widnieje w rejestrach, a 3,8 należy do przestępców. W tym miejscu trzeba podkreślić, że w Brazylii broń jest legalna i może ją posiadać każdy kto skończył 25 lat. Jedynym warunkiem posiadania jej jest rejestracja i opłacanie podatku raz na trzy lata. Jednak w wyniku odsprzedaży i kradzieży olbrzymia ilość broni trafia do organizacji przestępczych. W latach 2004–2005 przeprowadzano akcje wykupu broni od obywateli — w ciągu jednego roku udało się odkupić aż 450 000 sztuk broni, co było wynikiem bardzo dobrym, choć oczywiście nie rozwiązało problemu (Maroszek, 2011: s. 50). Trudność walki z przestępczością pogłębia brutalność i skorumpowanie służb policyjnych, którym często bardziej opłaca się współpracować z przestępcami, niż ich zwalczać. Sytuację dodatkowo utrudniają powiązania bossów zbrojeniowych i narkotykowych z wpływowymi elitami. Dlatego oprócz programów społecznych, wymierzonych w społeczne korzenie przestępczości, rząd podjął także próby pacyfikacji jej ośrodków, co spowodowało prawdziwą wojnę. Przez ostatnie dwa lata policji udało się wyprzeć gangi z wielu faveli (w samym Rio de Janeiro — z dwunastu). Zwraca na to uwagę ostatni raport Human Rights Watch. W ciągu pierwszego półrocza 2010 r. policjanci zabili 505 osób. Oznacza to, że policjanci zabijają średnio trzy osoby dziennie, a jedno na sześć zabójstw w kraju dokonywanych jest przez policję. Dla porównania warto zauważyć, że w 2009 r. policja w stanie São Paulo zabiła więcej ludzi niż policja w całym RPA w ciągu pięciu ostatnich lat, mimo że przestępczość w Afryce Południowej jest wyższa (*Human Rights Watch*, 2011).

Brazylia to także kraj o niedorozwiniętej sieci szkół, zwłaszcza na terenach biedniejszych oraz na wsi edukacja jest trudno dostępna i na niskim poziomie. Absencja szkolna często łączy się z niedożywieniem, ponieważ szkoła to jedyne miejsce gdzie dziecko mogłoby zjeść posiłek. Prawo teoretycznie zabrania pracy dzieciom do lat 16, jednak wiele z nich podejmuje działalność zarobkową, często w bardzo złych warunkach — wszystko po to, by wesprzeć rodzinę.

Rząd brazylijski wyszedł naprzeciw tym wyzwaniom wprowadzając liczne reformy gospodarcze oraz społeczne i pamiętając, że równość jest podstawową wartością rozwojową.

Polityka ekonomiczna dla ludzi

W 2010 r. PKB Brazylii wzrosło o 7,5%. Jednocześnie przybyło 2,5 miliona nowych miejsc pracy. Wzrost PKB w pierwszej połowie 2011 r. wyniósł 3,8%, szacuje się, że w 2012 r. będzie to 3,6% (www.imf.org). Bezrobocie jest najniższe w historii kraju (w listopadzie 2011 r. wynosiło 5,2%), a w niektórych branżach brakuje rąk do pracy (www.ibge.gov.br). Według planów rządowych Brazylia miała się stać piątą gospodarką świata do

2016 r. Prawdopodobnie cel ten osiągnie wcześniej, bowiem już w 2011 r. wyprzedziła Włochy i Wielką Brytanię stając się szóstą, największą gospodarką świata.

Politykę gospodarczą kraju realizują wspólnie firmy prywatne i przedsiębiorcy państwowi. Głównym planem inwestycyjnym rządu Brazylii jest Program Przyspieszania Wzrostu (*Programa de Aceleração do Crescimento — PAC*), obecnie uzupełniany przez PAC II. Jego celem jest łączenie inwestycji przedsiębiorstw państwowych z sektorem prywatnym. Są to inwestycje rzędu 300 miliardów USD w budownictwie, gospodarce komu-

gov.br), który ulokował około 10,8 miliardów USD w najbardziej zacofanych regionach kraju. Z kolei „Program Umocnienia Rolnictwa Indywidualnego" (*Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar PRONAF*), który wzrósł z 1,3 do 7 miliardów USD w 2009 r., przyczynił się do znacznego rozwoju tego sektora gospodarki, który odpowiada za 70% zaopatrzenia kraju w żywność (www.territoriosdacidadania.gov.br).

Dzięki inwestycjom w elektrownie wodne i rozwój najnowocześniejszych technologii, 75% energii, która jest zużywana w Brazylii pochodzi ze źródeł odnawialnych. Dla porównania warto dodać, że na szczycie Unii Europejskiej w Brukseli — w marcu 2007 r. — przywódcy Państw Członkowskich przyjęli zobowiązanie, że do 2020 r., 20% energii produkowanej w UE będzie pochodzić ze źródeł energii odnawialnej. Warto jednak spojrzeć na to także z innej strony — problem rosnącego popytu na energię postanowiono rozwiązać m. in. poprzez ekspansję przemysłu w głąb bezcennej Puszczy Amazońskiej, zwanej „płucami świata". W 2008 r., po kilku latach spowolnienia, przyspieszono wycinanie puszczy. Prezydent Lula przychylał się dość często do opinii, że od ochrony środowiska ważniejszy jest rozwój najbiedniejszych regionów, ich modernizacja i wzrost zatrudnienia. Najnowsze prawo przyjęte w tym kraju w 2011 r. (tzw. Kodeks Leśny) toruje drogę dalszej nielegalnej wycince lasów, faworyzując rolnictwo i hodowlę bydła, kosztem unikatowej przyrody Amazonii, wydłuża też okres bezkarności za jej niszczenie, przez co szkodzi klimatowi.

Reformy społeczne

Aby gospodarka rozwijała się długofalowo i trwale, konieczne są programy walki z biedą i wykluczeniem, tak by wszyscy obywatele stali się pełnoprawnymi uczestnikami każdej sfery życia. Odpowiednia polityka społeczna poprawia nie tylko sytuację osób ubogich, ale i całego społeczeństwa. Fakt, że równość jest wartością, dobrze rozumieją władze Brazylii.

Programy transferowe istniały już za czasów prezydentury poprzednika Luli — Fernando Henrique Cardoso. Były to *Fome Zero, Bolsa Escola, Bolsa Alimentacao, Auxilio Gás* („Zero głodu", „Zasiłek szkolny, żywnościowy i na gaz").

Celem program „Zero Głodu" była walka z głodem i biedą. Program koordynowany był przez specjalnie utworzone Ministerstwo Rozwoju i Walki z Głodem i miał zapewnić realizację podstawowego prawa do wyżywienia każdemu obywatelowi kraju. Był też pierwszym krokiem do usamodzielnienia, bowiem — zgodnie z myślą przewodnią wygłoszoną przez byłego ministra Rozwoju i Walki z Głodem, Patrusa Ananiasa — „Z pustym żołądkiem nikt nie nauczy się łowić ryb". Na program składało się wiele elementów: począwszy od bezpośredniego wsparcia finansowego dla najbiedniejszych rodzin, przez tworzenie dostępu do wody w rejonach półpustynnych, tworzenie tanich jadłodajni, edukowanie ludzi na temat zdrowego trybu życia, aż po programy dla rolników i dostęp do mikrokredytów. Ponadto program zapewniał uczniom trzy posiłki dziennie, złożone między innymi z: mleka, owoców oraz innych zdrowych i wartościowych produktów spożywczych.

W 2003 r. nastąpiło wzmocnienie i rozwinięcie tych programów, które połączono w jeden — *Bolsa Família,* czyli w tłumaczeniu na polski „zasiłek rodzinny" lub „stypendium rodzinne". Projekt zapewniał pomoc finansową biednym rodzinom, ale wyłącznie pod warunkiem, że te wyślą swoje dzieci do szkoły i zapewnią im najpotrzebniejsze szczepienia.

Bolsa Família to miesięczne stypendium w wysokości 22 reali, czyli około 12 USD na każde dziecko w rodzinie (maksymalnie troje), uczęszczające do szkoły. Prawo do tego stypendium miała każda rodzina, w której dochód miesięczny na osobę nie przekraczał 140 reali. Ponadto rodziny żyjące w tzw. ekstremalnej nędzy, a więc takie w których dochód nie przekraczał 70 reali na osobę miesięcznie, mogły otrzymać dodatkowe 68 reali (www.mds.gov.br). Warto dodać, że łączny koszt programu nie przekroczył 0,5% PKB Brazylii.

Pieniądze są przekazywane matkom rodzin w formie tzw. „kart obywatelskich", przypominających karty płatnicze. Rząd sugerował się bowiem badaniami, wedle których to kobiety lepiej dysponują otrzymaną kwotą, podczas gdy mężczyźni częściej zaangażowani są w nielegalną działalność, np. handel narkotykami, co skłania ich do wydania zasiłku niezgodnie z jego przeznaczeniem. Oddawanie zasiłku kobietom okazało się rozwiązaniem korzystnym — już ponad 12 milionów rodzin stało się beneficjentami *Bolsa Família*, a według badań UNDP ponad 80% świadczeń trafia do 20% najbiedniejszych rodzin (www.undp.org).

Karta obywatelska działa jak karta debetowa, a wydaje ją *Caixa Econômica Federal* czyli Państwowa Kasa Oszczędnościowa, drugi co do wielkości bank w kraju. Pieniądze można pobrać w blisko 14 000 punktach w całym kraju. Ta forma pozwala na znaczne zmniejszenie korupcji, ponieważ uniezależnia otrzymanie pieniędzy od poszczególnych polityków lub partii politycznych. Pełną przejrzystość gwarantuje też fakt, że nazwiska uczestników programu i przyznane im kwoty można odnaleźć na stronie internetowej programu. Nie jest to rozwiązanie stygmatyzujące, ponieważ program jest niemal powszechny i obejmuje swym zasięgiem ponad 12,6 mln rodzin, co stanowi prawie 50 milionów ludzi, czyli 26% ludności kraju (www.ilo.org).

Program *Bolsa Família* to forma umowy między państwem a obywatelami. Najbiedniejsze rodziny otrzymują pieniądze, ale wyłącznie jeśli spełnią dwa określone warunki. Po pierwsze muszą dbać o edukację swoich dzieci, które powinny uczestniczyć w co najmniej 85% zajęć szkolnych miesięcznie, gdy są młodsi, i w 75% zajęć — gdy są w wieku 16–17 lat. Po drugie dzieci muszą mieć zapewnione powszechne szczepienia. Pozwala to na ograniczanie dziedziczenia ubóstwa, a więc przyczynia się w przyszłości do zmniejszenia wykluczenia społecznego i wynikającej z niego biedy, czy przestępczości (Maroszek, 2010). Dla beneficjentów *Bolsa Familía* stworzony jest też program zdobywania kwalifikacji zawodowych *Próximo Passo* („Następny Krok").

Rozszerzeniem programu *Bolsa Família* jest *Brasil sem Miséria,* czyli *Brazylia bez nędzy* wprowadzony przez nową prezydent kraju Dilmę Rousseff w czerwcu 2011 r. Celem programu jest zlikwidowanie skrajnej nędzy do 2014 r. za pomocą świadczeń finansowych, zwiększania dostępu do edukacji, służby zdrowia, poprawy higieny, opieki społecznej

i powszechnej elektryfikacji. Program walki z ubóstwem zakłada współpracę na wszystkich poziomach: z poszczególnymi stanami, gminami, przedsiębiorstwami państwowymi i prywatnymi oraz organizacjami społecznymi tak, by wszystkim obywatelom rozszerzyć możliwość korzystania z owoców wysokiego wzrostu gospodarczego kraju. Najważniejsze jest dotarcie do osób ubogich i wykluczonych społecznie. Nowy program zakłada, że pracownicy socjalni będą bazować na mapie ubóstwa, która została sporządzona podczas spisu powszechnego w 2010 r. Jest to zupełnie nowy sposób wykorzystania infrastruktury informacji przestrzennej dla celów społecznych. Wadą poprzedniej wersji programu był problem z dotarciem do beneficjentów. Trudno bowiem udzielić pomocy 60 milionom osób, które nie mają adresu, dowodu osobistego, czasem nawet aktu urodzenia, zazwyczaj nie umieją czytać, a swoich dzieci nie posyłają do szkoły. Zebrane podczas spisu dane pozwoliły ustalić, że 59% obywateli żyjących w gospodarstwach domowych o miesięcznym dochodzie poniżej 70 reali (ok. 45 USD) żyje w regionie północno-wschodniej Brazylii, 47% w obszarach wiejskich, a 40% ma mniej niż 14 lat w związku z tym to w tę stronę skierowana będzie większość działań.

Zakres pierwotnego programu ulegnie znacznemu rozszerzeniu. Planuje się objąć nim dodatkowe 800 tys. rodzin, a świadczenia przyznawane obecnie na maksymalnie troje dzieci będą przysługiwały pięciorgu. Dzięki temu o 1,3 miliona wzrośnie ilość dzieci objętych programem. Rozszerzeniu ulegnie też zakres świadczonych usług: najważniejsze cele to dostęp do wody pitnej i energii elektrycznej, walka z pracą dzieci, wsparcie dla bezdomnych, rozwój sieci przedszkoli i szkół, programy zdrowotne, opieka stomatologiczna, opieka okulistyczna, rozwój rolnictwa i walka z uzależnieniem od narkotyków. Program będzie realizowany w 7000 centrów pomocy społecznej w każdej gminie przez wyszkolonych pracowników socjalnych, asystentów i techników.

Efekty reform

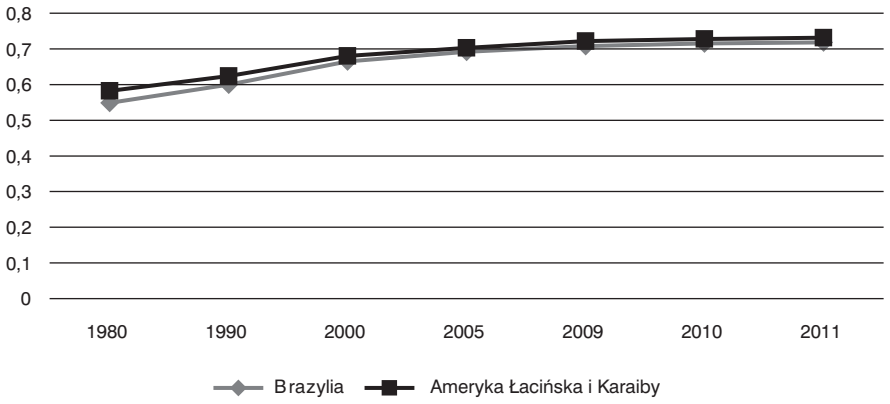
Działania przeprowadzane w ciągu ostatnich 10 lat znacznie przyczyniły się do walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym w Brazylii. Ponad siedmioprocentowy wzrost Produktu Krajowego Brutto jest rezultatem połączenia polityki gospodarczej z reformami społecznymi.

Najnowszy Raport Rozwoju Społecznego (*Human Development Report*) wskazuje Brazylię jako pozytywny przykład jednego z krajów, dokonujących największych postępów. Wzrasta wskaźnik skolaryzacji, czyli coraz więcej osób ma dostęp do szkół. Rośnie także średnia długość życia. Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, że mimo ogromnego progresu, Brazylia nadal znajduje się poniżej średniej dla państw Ameryki Łacińskiej. Współczynnik Rozwoju Społecznego (*Human Development Index, HDI*), wyrażający się w wartościach od 0 do 1, w 1980 r. równał się 0,551, w 2003 r. — 0,665, a obecnie kształtuje się na poziomie 0,718, podczas gdy średnia dla Ameryki Łacińskiej i Karaibów wynosi 0,731 (Human Development Report).

Powoli zmniejsza się rozwarstwienie społeczne. Od 2001 r. systematycznie spada wartość wskaźnika nierówności społecznej — współczynnika Giniego. Im niższa jest jego

wartość, tym mniejsze są nierówności dochodowe. Współczynnik Giniego, tak jak Współczynnik Rozwoju Społecznego, mieści się w przedziale od 0 do 1, z tym, że im bliżej zera, tym wynik jest lepszy i mniejsze są społeczne nierówności. W połowie lat dziewięćdziesiątych współczynnik ten wynosił w Brazylii 0,66, a obecnie osiągnął najniższy poziom w historii tego kraju (0,55) i nadal spada (www.ilo.org). Mimo to, kraj wciąż znajduje się wśród tych, które charakteryzują się wysokim rozwarstwieniem dochodowym. Badacze są zdania, że utrzymujące się na wysokim poziomie nierówności mogą wynikać także z tego, że w Brazylii rosną dochody wszystkich — ale szybciej wśród ubogich, niż wśród bogatych. Ponieważ jednak punkt wyjścia jest bardzo niski w przypadku ubogich, nawet wysoki procent oznacza niewielkie zmiany w liczbach bezwzględnych (Dowbor, 2010).

Wykres 1. HDI w Brazylii oraz Ameryce Łacińskiej i Karaibach w latach 1980–2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Human Development Report 2011.*

Największe zmiany społeczne przyniosła realizacja programu *Bolsa Familía*. Program przynosi pozytywne rezultaty w takich dziedzinach jak zdrowie, edukacja, bezpieczeństwo i żywienie. Bank Światowy, który wsparł Brazylię kredytem na jego realizację, w swoim raporcie wskazał na już zauważalne wyniki: pozytywny wpływ na gospodarkę (szczególnie w mniejszych i biedniejszych miejscowościach), spadek zatrudnienia nieletnich, zwiększenie stopnia skolaryzacji, lepsze wyżywienie i rozwój dzieci (Lindert, 2008: s. 67).

Z kolei raport UNDP, opublikowany w marcu 2010 r., wskazuje, że od 2000 r. w Brazylii udało się zmniejszyć liczbę ludności mieszkającej w dzielnicach nędzy aż o 16%. Z kolei ci, którzy pozostali w favelach, często dostrzegają, że mają możliwość skorzystania z większej liczby usług i ich poziom życia także zaczyna się podnosić (Frayssinet, 2011).

Aż 20 mln. dzieci, które do tej pory pracowały, mogło pójść do szkoły dzięki temu, że rodzina przystąpiła do programu *Bolsa Família*. Zauważa się także, że większa liczba dzieci, pochodzących z ubogich rodzin, przyczynia się również do zmiany w strukturze rasowej uczniów w szkole. W największym stopniu wzrosła liczba dzieci czarnoskórych, mulatów i pochodzenia indiańskiego (Romiszewska, 2010: s. 304).

Program miał też znaczny wpływ na poprawę stanu zdrowia. Warunkiem otrzymania świadczenia było m.in. pilnowanie kalendarza szczepień u dzieci oraz przeprowadzanie okresowych badań lekarskich wśród dzieci do 7 roku życia. Także kobiety w ciąży, aby otrzymać świadczenie muszą korzystać z opieki prenatalnej i poporodowej. Monitoring wykazuje, że bardzo wysoki jest odsetek rodzin spełniających te warunki — z 95% w 2005 r. wzrósł w ciągu dwu lat aż do 99% (Romiszewska, 2010: s. 305). Dostrzega się jednak problem z przestrzeganiem nałożonych zobowiązań w zależności od miejsca zamieszkania. Niedostatecznie rozwinięta infrastruktura opieki zdrowotnej może powodować utrudnienia i wykluczać rodziny z uczestnictwa w programie.

Można też dostrzec pewien brak równowagi między realizacją programu wobec gospodarstw wiejskich i miejskich. Bieda na brazylijskiej wsi jest ogromna. Odsetek rodzin otrzymujących zasiłek wynosi tam 41%. Dla porównania — w miastach jest to tylko 17% rodzin, przy czym w São Paulo i Rio de Janeiro nawet mniej niż 10%, pomimo tego, że akurat w tych dwóch aglomeracjach, które są wielkimi regionami biedy, rozwarstwienie społeczne jest największe. Najczęstszą przyczyną odbierania prawa do świadczenia jest za niska frekwencja dzieci w szkołach. Wieś brazylijska jest niedożywiona, cierpi na niedobór wody pitnej, jest to obszar ogromnego ubóstwa. *Bolsa Familia* trafiła celniej w zapotrzebowanie wsi niż miast. Wiele problemów szybko rozwijających się aglomeracji powoduje tzw. nowe ubóstwo, do walki z którym trzeba będzie szukać innych środków. Zatem sukces ograniczania ubóstwa wydaje się być większy na wsi niż w rejonach miejskich.

Na skutek przeprowadzanych reform, bezrobocie w listopadzie 2011 r. wynosiło 5,2%, a w niektórych branżach narzeka się nawet na niedobór rąk do pracy (www.ibge.gov.br). Formalizacja zatrudnienia pozwala lepiej ściągać podatki, z których w dużej mierze finansuje się politykę społeczną. Ilość osób objętych programem *Bolsa Família* (i obecnie *Brasil sem Miséria*) wynosi około 26% społeczeństwa, czyli blisko 50 milionów osób. W latach 2002–2010 realna siła nabywcza płacy minimalnej wzrosła o 53,67% (www.dieese.org.br). Skorzystało na tym 26 mln. pracowników i 18 mln. emerytów. Wzrost płacy minimalnej powoduje również wzrost zdolności negocjacyjnej pracowników.

Zasoby Narodowego Programu Umocnienia Rolnictwa Rodzinnego (PRONAF) wzrosły z 1,3 do 7 mld. USD, dynamizując produkcję około 2 mln. wiejskich wytwórców. Program *Territórios da Cidadania* („Terytoria Obywatelstwa") lokuje około 11 mld. USD w najbardziej zacofanych regionach kraju. Program „Światło dla Wszystkich" pomógł milionom osób, dostarczając prąd i umożliwiając odpowiednie przechowywanie żywności, czy leków (Dowbor, 2010).

Zakończenie

Na przełomie lat 60. i 70., kiedy Brazylia była dyktaturą, a gospodarka rozwijała się w szalonym tempie, polityka społeczna nie odgrywała znaczącej roli. Twierdzono: „niech tort rośnie teraz, podzielimy go potem". Wzrost gospodarczy, któremu nie towarzyszyły przemiany społeczne, powodował coraz większe rozwarstwienie ludności i ubożenie społeczeństwa. Do dziś rozwarstwienie dochodowe jest olbrzymim problemem tego kraju.

10% najbogatszych obywateli otrzymuje 42,7% przychodu kraju, podczas gdy 10% najbiedniejszych ledwie 1,2% (Salatiel, 2011).

Dopiero na przełomie XX i XXI wieku władze Brazylii dostrzegły, że równość jest wartością gospodarczą i rozwojową. Zaczęto postrzegać politykę społeczną jako inwestycję. Brazylia ze swojego największego wyzwania jakim jest ubóstwo i wykluczenie stworzyła nośnik ekspansji całej gospodarki. Nie można jej zarzucić zbyt wysokich wydatków przeznaczanych na programy społeczne i gospodarcze. Jak już wspomniano, największy program społeczny *Bolsa Familia* pochłania jedynie 0,5% PKB Brazylii. Do tego w efekcie reform znacznie wzrosło zatrudnienie, a więc i wpływy podatkowe do budżetu. Szansą dla kraju może być też fakt, że w 2007 r. u jego wybrzeży odkryto prawdopodobnie trzecie co do wielkości na świecie złoża ropy naftowej, szacowane nawet na 100 mld. baryłek. Dzięki temu Brazylia może nie tylko stać się niezależna od dostaw energii z zewnątrz, ale i zostać regionalnym liderem w dziedzinie jej produkcji. Jeśli wcielony zostanie w życie plan ogłoszony przez Lulę i podtrzymywany przez Dilmę Rousseff, to na odkryciu zyska gospodarka kraju, bo bogactwo ma przypaść w udziale państwu, a nie prywatnym inwestorom. Uznano, że Brazylia nie będzie kolejnym sprzedawcą surowej ropy, lecz wniesie do produkcji wartość dodaną i zacznie eksportować o wiele droższą benzynę i inne produkty petrochemiczne wytworzone przez rodzime przedsiębiorstwa. Uzyskane dzięki temu pieniądze mają utworzyć fundusz rozwojowy. Według planów, pieniądze z funduszu będą przeznaczane na rozwój edukacji, nauki, technologii, służby zdrowia, kultury i ochrony środowiska.

Brazylia ma szansę nie tylko stać się przywódcą w swoim regionie, ale także konkurencją ideową dla zachodu oraz Chin, które przedkładają rozwój gospodarczy nad społeczny. Tworzy się bowiem w Brazylii w pełni demokratyczny model, w którym wzrost gospodarczy i stabilizacja ekonomiczna idą w parze z mądrą redystrybucją dóbr i rozwojem społecznym. Brazylia udowadnia, że rozwój ekonomiczny i społeczny nie muszą stać ze sobą w sprzeczności, lecz przeciwnie, nawzajem się stymulują.

Bibliografia

Bolsa Familia in Brazil: Context, concept and impacts (2009) Genewa: International Labour Office Social Security Department.

Brazylia, Gospodarka i handel, w: http://www.brasil.org.pl/pl/gospodarka.html, dostęp z dnia 22.12.2011 r.

DIEESE — Mercado de Trabalho Brasileiro: evolução recente e desafios, DIEESE, — http://www.dieese.org.br/ped/mercadoTrabalhoEvolucaoDesafiostexto2010.pdf, dostep z dnia 27.12.2011 r.

Dowbor, L., *Brasil: um outro patamar, Brazylia szuka nowych dróg, agenda na lata 2010*, w: dowbor.org/10%20agenda%20brasil%20polones.doc, dostęp z dnia 27.12.2011 r.

Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective (2007) „International Poverty Centre", Brasil: UNDP.

Human Development Report 2011, Sustainability and equity, A better future for all, *UNDP*, w: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_EN_Complete.pdf, dostęp z dnia 27.12.2011 r.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, w: http://www.ibge.gov.br/home/default.php, dostęp z dnia 27.12.2011 r.

José Renato Salatiel, Brasil melhora na economia, mas desigualdade persiste, w: http://educacao.uol.com.br/atualidades/pnad-2008.jhtm#direto-ponto, dostęp

Lindert, K., *Brazil: Bolsa Familia Program — Scaling-up Cash Transfers for the Poor, w: Emerging Good Practice in Managing for Development Results* (2008) Waszyngton: World Bank.

Maroszek, M. (2011) *Strzał w stopę*, w: „Polska Zbrojna" nr 6 (732) 6 lutego 2011 r.

Romiszewska, *Rola programu Bolsa Familia w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego w Brazylii* (2010) „Ubóstwo i wykluczenie wymiar ekonomiczny, społeczny i polityczny" Warszawa: MPiPS, SGH.

Sawicka, M. (2011) *Brazylijskie wybory prezydenckie 2011 r*., w: „Ameryka Łacińska" nr 2 (72)/2011.

Skalmusky, A., *Brazil PAC2 spending plans*, w: http://riotimesonline.com/brazil-news/rio-business/brazil-pac-2-spending-plans/#., dostęp z dnia 28.12.2011 r.

Territórios da Cidadania, http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territrios rurais/one-community, dostęp z dnia 27.12.2011 r.

World Economic and Financial Surveys, world economic outlook, slowing growth, rising risk, w: „International monetary fund", september 2011.

Summary

This article shows the socio-economic changes in Brazil during the last 10 years. The author describes the social and economic reforms: „Growth Acceleration Program" (PAC and PAC 2), „My house my life" (1 and 2), „Zero Hunger, Territories of Citizenship", „National Program for Family Agriculture" and the most important „Bolsa Familia" with the newest version: Brasil sem miseria. „Bolsa Familia" is a cash-transfer programme that has certain conditionalities. It is given to women on condition that they send their kids to school and have them vaccinated. It is also given to pregnant women, on condition that they see a doctor during pregnancy. So there is a health and educational component in it. „Bolsa Familia" helps to lift people out of poverty and to enter the labour market. It demonstrates that reducing hunger also appears to generate economic benefits to development. „Bolsa Família" benefits a quarter of Brazil's population but requires an investment of just over 2 percent of the federal budget and only 0,5 of the GDP. Brasil demonstrates that economic and social development are not in conflict, but on the contrary, stimulate each other.

Z WARSZTATÓW BADAWCZYCH

Marc P. Berenson

Institute of Development Studies, University of Sussex

Reformowanie czy wzmacnianie biurokracji podatkowej. Reformy w Polsce i Rosji

Polska reforma administracyjna starała się unowocześnić biurokrację podatkową, koncentrując się na kształcie instytucji, jednocześnie ograniczając możliwości urzędników w zakresie działania z nadmierną swobodą. W tym samym czasie w Rosji, wdrażanie reform, mających na celu stworzenie bardziej przejrzystego systemu podatkowego w sensie weberowskim, często zawodziło, zmieniając kierunek działań państwa ku zwiększaniu władzy bez ograniczeń, kosztem całego społeczeństwa. Porównanie doświadczeń tych dwóch krajów sugeruje, że wzmacnianie biurokracji w celu polepszenia sytuacji państwa, przy założeniu prowadzenia polityki reformatorskiej, może spowodować — na dłuższą metę — negatywne skutki.

Od momentu załamania się — w 1989 r. — socjalizmu państwowego w Europie Środkowej i Wschodniej, jak i panowania komunizmu w Związku Radzieckim w 1991 r., kierunki działania systemów podatkowych w postkomunistycznej Polsce i w Rosji rozeszły się całkowicie. Polski system skarbowy, bez żadnych większych zahamowani, osiągnął pełną skuteczność w zwiększaniu przychodów podatkowych dla budżetu, podczas gdy w Rosji pojawiły się liczne problemy. W związku z nieściąganiem podatków, suma zaległości na koniec roku wyniosła zaledwie 7,65% wszystkich podatków zrealizowanych przez polskie organy skarbowe w latach 1995–2003[1]. W tym samym czasie w Rosji, wskaźnik ten wyniósł 29,35%[2].

[1] By way of comparison, 4 to 6 per cent has been the range typical for Canada, the United States and Australia: see International Monetary Fund (IMF), Russian Federation: Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Country Report No. 02/75 (Washington, DC: International Monetary Fund, April 2002), p. 61.

[2] While evaluations of the size and scale of tax arrears is a better measure of tax collection as it incorporates what the state believes should be ideally collected, the most frequent method of

Dlaczego w Polsce udało się osiągnąć znacznie lepsze wyniki w ściąganiu podatków, niż w Rosji do początku lat 90.? Odpowiedź tkwi — w znacznej części — w dobrym funkcjonowaniu biurokratycznego racjonalizmu, jaki funkcjonuje w polskich organach podatkowych. Polskie działania reformatorskie skoncentrowały się na racjonalizacji w stylu weberowskim. Natomiast Rosja, jak twierdzi Anton Olejnik, stworzyła system biurokracji skarbowej, którego celem była władza w stanie czystym[3]. Generalizując, rosyjska biurokracja dążyła do utrwalenia władzy nad społeczeństwem, właśnie przy pomocy biurokracji skarbowej. Urzędy skarbowe miały na celu osiągnięcie absolutnej władzy, a nie zreformowanie tych instytucji i zbudowanie konstruktywnych stosunków pomiędzy państwem a społeczeństwem — stosunków, opartych na zaufaniu i uczciwości, która z pewnością będzie lepiej służyć państwu na dłuższą metę.

Działania reformatorskie w Polsce i Rosji miały zatem odmienne cele. Jednym z nich był weberowski racjonalizm, drugim zaś — narzucenie władzy państwa nad społeczeństwem. Polskie reformy starały się unowocześnić biurokrację skarbową, koncentrując się na kształcie instytucji, jednocześnie ograniczając możliwości urzędników w zakresie działania z nadmierną swobodą. W tym samym czasie w Rosji wdrażanie reform, mających na celu stworzenie bardziej przejrzystego systemu podatkowego — w sensie weberowskim — często zawodziło, zmieniając kierunek celów państwa ku zwiększeniu władzy w stanie czystym, głównie kosztem całego społeczeństwa.

---

reporting tax revenue statistics is to present the amount of revenue collected annually in terms of its percentage of GDP, even though the size of economies or tax rates may vary significantly across countries. In any case, in comparison to the average tax collection rates in terms of percentage of GDP for the OECD group of countries, Poland fared quite well with respect to its annual collection of indirect taxes from 1990 to 2002, rising higher than the OECD average with the introduction of VAT and then declining slightly over time to approach the OECD level. Specifically, Poland's annual collection of indirect taxes averaged 11.9 per cent of GDP while the OECD's averaged 11.4 per cent of GDP over the same period. From 1992 to 2003, Russia each year collected an average of 9.45 per cent of GDP in indirect taxes. With respect to collection rates for direct taxes, Poland has occupied a middle ground – not as high as the OECD states, but higher than those of Russia. Over the period 1990–2002, Poland's yearly collection of direct taxes averaged 10.3 per cent of GDP compared with an OECD average of 13.0 per cent. By contrast, Russia collected an annual average of 8.7 per cent of GDP in direct taxes from 1992 to 2003. Poland and OECD data from the OECD's Revenue Statistics (2004), available at, http://www.sourceoecd.org/.. All Russian data calculated by the author using data from the International Monetary Fund, Russian Federation: Recent Economic Developments (Washington, DC: IMF, Sept. 1999), p. 67; IMF, IMF Economic Reviews: Russian Federation (Washington, DC: March 1995), p. 91; IMF, Russian Federation: Selected Issues (Washington, DC: Nov. 2000), pp. 79–82; IMF, Russian Federation: Statistical Appendix (Washington, DC: Feb. 2002), pp. 24–8; IMF, Russian Federation: Statistical Appendix (Washington, DC: May 2003), pp. 24–7; IMF, Russian Federation: Statistical Appendix (Washington, DC: Sept. 2004), pp. 19–22.

[3] Oleinik, A., *Introduction: Putting Administrative Reform in a Broader Context of Power*, in this collection.

Racjonalizacja państwowej biurokracji. Opcja weberowska

Doceniając sformułowaną przez Maxa Webera charakterystykę biurokracji, Michael Mann stwierdził, że struktury biurokratyczne są zorganizowane wewnątrz departamentów, z których każdy jest zcentralizowany i zachowuje funkcjonalny podział pracy.

Departamenty są scalone w centralną, zhierarchizowaną administrację oraz stosują podział pracy[4]. Mann ustalił, że potęga kraju wzmacnia centralizację terytorialną jako główną zasadę państwa[5]. Mówiąc w skrócie, Mann i Weber są zdania, że realizacja określonych celów państwowych wymaga pewnej struktury państwowej, która posiada odpowiedni stopień autonomii — dzięki temu można zarządzać krajem bez zakłóceń zewnętrznych.

Polskie reformy administracji skarbowej ograniczyły biurokrację państwową i stopień swobody urzędników w interpretacji przepisów. Aby zmniejszyć korupcję i ludzkie zasoby, wspólnie doprowadziły do racjonalizmu w administracji skarbowej w Polsce.

Właściwe decyzje przy stosowaniu sprawdzonych rozwiązań instytucjonalnych oraz wykwalifikowany personel sprawiły, że polski system podatkowy funkcjonuje właściwie i realizuje cele państwowe. Oznacza to, że biurokracja skarbowa jest w stanie zbudować właściwe stosunki między podatnikami i urzędem, realizując długofalowe cele.

Umacnianie biurokracji państwowej. Opcja „władzy w stanie czystym"

Uwzględniając ocenę Olejnika o „władzy bez granic", odnoszącą się do współczesnej Rosji, można zgodzić się z opisem sytuacji, autorstwa Walerego G. Ledajewa, który twierdzi, że reżym Putina jest przykładem biurokratycznego autorytaryzmu oraz z opinią Oksany Gaman Golutwinej, która udowadnia, że obecna biurokracja, w kategoriach weberowskich, idzie nawet dalej niż w czasach Związku Radzieckiego[6]. Ledajew jest zdania, że stosowanie pionowych struktur władzy przez administrację i funkcjonowanie w niej mechanizmów biurokratycznych, umożliwia państwu rozszerzanie kontroli nad społeczeństwem. Podobnie Gaman Golutwina, twierdzi, że rozszerzający się klientelizm, brak dostępu do informacji i niski poziom zorganizowania społeczeństwa, przy jednocześnie wysokim nasileniu korupcji, upoważnił aparat administracji do działań we własnym kręgu biznesowym, kosztem społeczeństwa, szczególnie zagranicznych firm. Wyraźny brak „weberianizmu" w biurokracji prowadzi do rozrostu państwa autorytarnego w obszarze typowych organów państwowych, szczególnie skarbowych.

---

[4] Mann, M., *The Sources of Social Power: Volume II: The Rise of Classes and Nation-States, 1760–1914*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993, p. 444.

[5] Mann, M., *The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results*, in Hall, J. A., (ed.), *States in History* (Oxford: Basil Blackwell, 1986), p. 135.

[6] Ledyaev, V., *Domination, Power and Authority in Russia: Basic Characteristics and Forms*, and Gaman-Golutvina, O. *The Changing Role of the State in the Context of Public Administration Reforms: Russian and Foreign Experience*, both in this collection.

Jeśli chodzi o administrację skarbową, nie tylko reformy w tym sektorze nie doprowadziły do istotnych udoskonaleń w sensie weberowskim, lecz także system podatkowy stał się głównym instrumentem w *autorytarnym państwie biurokratycznym* — zarówno przez codzienny kontakt z podatnikami, jak i celowe polityczne wykorzystanie biurokracji podatkowej. Jak będziemy się starali przedstawić poniżej, w przeciwieństwie do polskich rozwiązań, reformy administracji w rosyjskim systemie podatkowym doprowadziły do zwiększenia władzy państwowej poprzez stworzenie większych możliwości stosowania nacisku państwa na społeczeństwo, przy jednoczesnym zmniejszeniu poziomu ograniczeń swobody urzędników skarbowych.

Struktura polskich służb podatkowych

Przed polską transformacją w 1989 r., polskie organy administracyjne miały w swym dziedzictwie dwie spuścizny — zarówno odległych weberowskich zasad z lat II Rzeczpospolitej (1918–1939), jak i bardziej współczesnej klientowskiej i hierarchicznej biurokracji z lat PRL (1946–1989). Niektóre elementy tej międzywojennej biurokracji weberowskiej utrzymały się przez okres powojenny lub zaczynały powracać w ostatniej dekadzie komunistycznych rządów, natomiast inne cechy poprzedniego stylu działania zostały ponownie przywrócone przez społeczeństwo i jego przywódców na początku transformacji.

Proces zmian w systemie podatkowym odzwierciedla w pewnym stopniu historię Polski, odnoszącą się do struktur, które pochodzą z lat międzywojennych. Źródła niektórych rozwiązań systemowych w dziedzinie podatków, sięgają początków II Rzeczpospolitej, kiedy to w 1919 r. powstało Ministerstwo Skarbu, wzorowane na podobnej strukturze, funkcjonującej w Austrii, kierowane przez specjalistów działających w zaborze austriackim. Podobnie jak dzisiaj, izby skarbowe i urzędy skarbowe zajmowały się tam zbieraniem podatków, w tym podatków dochodowych — PIT. Po drugiej wojnie światowej, urzędy te działały do roku 1950, po czym je zlikwidowano[7], a następnie pojawiły się ponownie w roku 1983, jako organy Ministerstwa Finansów[8]. Te struktury funkcjonowały bez zmian do początków transformacji, a potem — w 1992 r. — Sejm wprowadził urzędy kontroli skarbowej i wyposażył je w funkcje audytorskie.

Inaczej niż w krajach, takich jak Rosja i Ukraina, pod koniec lat 90. i na początku obecnej dekady, instytucje podatkowe nie były oddzielnym sektorem, lecz częścią Ministerstwa Finansów — instytucji, mającej wysoki stopień niezależności od parlamentu i rządu, której władza, w czasie tworzenia budżetu, daje mu daleko idącą kontrolę nad polityką państwową[9]. Przez lata 90. działało w Polsce 355 urzędów skarbowych, które gromadziły

[7] Interview with Tax Office Head, Warsaw, 20 Nov. 2001.

[8] Interview with Tax Chamber Director, Warsaw, 15 Nov. 2001.

[9] Kamiński, A. Z., *Corruption under the Post-Communist Transformation: The Case of Poland*, „Polish Sociological Review", No. 2 (1997), pp. 91–117 (p.110); and Goetz, K. H, Wollmann, H., *Governmentalizing Central Executives in Post-Communist Europe: A Four-Country Comparison*, „Journal of European Public Policy", Vol. 8, No. 6 (2001), pp. 864–87 (pp.874–5).

85% przychodów budżetu państwa[10]. Urzędy skarbowe w każdym województwie podlegały izbie skarbowej. Natomiast izby skarbowe i urzędy kontroli skarbowej — funkcjonujące pojedynczo w każdym województwie — już bezpośrednio Ministerstwu Finansów. Inaczej niż w innych postkomunistycznych krajach, urzędy skarbowe w Polsce nie były zależne od administracji miejscowej — ani prawnie, ani faktycznie — i zapewniało to systemowi podatkowemu wysoki stopień niezależności.

Obecny pobór podatków jest procedurą typową. Większość podatników wypełnia formularze podatkowe samodzielnie i indywidualnie płaci podatki od dochodów osobistych. Być może dzięki łatwości z jaką funkcjonują te zasady, wyliczenia podatku przez podatnika — w badaniach opinii publicznych, przeprowadzonych w 1999 r. — zostały zaakceptowane przez 50% respondentów, co stanowiło najwyższy poziom akceptacji spośród wszystkich publicznych instytucji, uwzględnionych w tych badaniach[11]. (Dla kontrastu, gdy w 2001 r. biznesmenom w Rosji postawiono to samo pytanie, okazało się że inspektorzy podatkowi i policja skarbowa miała najniższe notowania, poza gangsterami)[12].

Oprócz rejestrowania i pobierania podatków od wszystkich podatników, urzędy skarbowe przeprowadzają kontrole podatkowe (głównie dużych przedsiębiorstw z dużymi należnościami). Odwołania od wyników kontroli, zarówno urzędów skarbowych, jak i urzędów kontroli skarbowej, kierowane są do izb skarbowych. Drugą instancją jest Naczelny Sąd Administracyjny, który ocenia czy izba skarbowa naruszyła prawo, albo przepisy.

Jak wynika z powyższego, urzędy skarbowe i urzędy kontroli skarbowej są pierwszą instancją, zaś izby skarbowe drugą. Idea ta ma swoje źródło w latach międzywojennych[13].

Istnieje nieformalna współpraca między szefami izb skarbowych i urzędów kontroli skarbowej. Jednak z powodu specyficznych związków pomiędzy tymi dwoma instytucjami, zdarzają się przypadki niedostatecznej koordynacji, przez co szwankuje przepływ informacji — zjawisko to odnotowała w kilku przypadkach Najwyższa Izba Kontroli NIK[14]. Urzędy kontroli skarbowej, które działają jako rodzaj policji skarbowej, różnią się od zwykłych urzędów skarbowych tym, że w przypadku tych ostatnich inspektorzy i cały urząd mają prawo podejmować własne decyzje. W związku z tym, pracownicy izby skarbowej

---

[10] Najwyższa Izba Kontroli (NIK), *Informacja o wynikach kontroli działalności urzędów skarbowych* (Information on the Results of the Audit of the Activity of the Tax Offices), Warsaw, Oct. 1994, p. 3.

[11] Wróbel, R. (1999) *Tłok za biurkiem* (Pressed behind the Desk), „Rzeczpospolita".

[12] INDEM Foundation, *Russia Anti-Corruption Diagnostics: Sociological Analysis*, English edn (Moscow: INDEM Foundation, 2001), Part 4, pp. 23–4.

[13] Borkowski, J. (2001) *Jednostka a administracja publiczna po reformie ustrojowej*, „Public Unit and Administration after the Structural Reform", Warsaw: Instytut Spraw Publicznych, p. 40.

[14] NIK, *Informacja o wynikach kontroli działalności urzędów kontroli skarbowej w latach 1992–1993* (*Information on the Results of the Audit of the Activity of the Tax Audit Offices in 1992–1993*), government report, Warsaw: Dec. 1994, p. 4; and NIK, *Informacja o wynikach kontroli działalności urzędów kontroli skarbowej*, (*Information on the Results of the Audit of the Activity of the Tax Audit Offices*), Warsaw: May 2000, p. 3.

mają związki z inspektorami urzędów kontroli skarbowej, ale nie mają bezpośrednich związków z całym urzędem kontroli.

O ile wstępnym celem wydzielenia urzędów kontroli skarbowej było skoncentrowanie się na dużych aferach, o tyle pod koniec 2001 r. w Ministerstwie Finansów pojawiły się pomysły zlikwidowania tych urzędów i przesunięcia inspektorów do izb skarbowych oraz urzędów skarbowych, aby wyeliminować konkurencję i udrożnić podejmowanie decyzji[15]. W ten sposób, za wyjątkiem stosunków między urzędami skarbowymi i urzędami kontroli skarbowej, cała administracja podatkowa osiągnęła przejrzystą, zdyscyplinowaną strukturę, podporządkowaną Ministerstwu Finansów i wprowadziła jasne zasady poboru podatków.

Struktura rosyjskiej administracji podatkowej

W marcu 1991 r. powstały — na zasadach działających w ZSRR, czyli jako część Ministerstwa Finansów — państwowe służby podatkowe Rosji [STS][16] (W ZSRR podatki istniały w ograniczonym zakresie, głównie jako podatek obrotowy i dochodowy dla przedsiębiorstw). STS, która stała się odpowiedzialną za pobór podatków dla budżetów regionalnych i państwowych (za wyjątkiem ceł) została oddzielona od Ministerstwa Finansów pod koniec 1991 r., jako niezależna instytucja. W grudniu 1998 r. STS awansowała do roli Ministerstwa Podatków i Opłat. W roku 2003 były 82 dyrekcje dla 89 regionów w Rosji oraz międzyregionalne biura kontroli w siedmiu nowych okręgach federalnych, które sprawowały nadzór i kontrolowały dyrekcje[17].

Tradycyjnie komunistyczne instytucje, które obejmowały ogromny kraj, miały także silny hierarchiczny system kontroli, kierowany przez KPZR. Jednakże w 1990 r. rozluźnienie związków między Moskwą i regionami oraz wzrost siły lokalnych przywódców, osłabiły tą kontrolę. Dotyczyło to także systemu podatkowego. Skutkiem tego, jak zauważył pewien urzędnik Ministerstwa Skarbu w USA, który pracował w administracji podatkowej pod koniec lat 90., komunikacja pomiędzy ułamkiem procenta pracowników, zatrudnionych w centrali wielkiej biurokratycznej organizacji, prawie nie istnieje[18].

Co gorsza, występuje podwójne podporządkowanie, gdyż urzędnicy niższego szczebla służyli dwóm ośrodkom władzy: z jednej strony Moskwie, z drugiej — regionalnym władzom, które często zapewniały podstawowe zaplecze (takie jak mieszkanie, czy opieka lekarska), a także — w niektórych przypadkach — starały się finansować lokalne urzędy skarbowe przez budżety regionalne[19].

---

[15] Zasuń, R., *Czystka, potem reforma* (Purge, then Reform), „Gazeta Wyborcza", 7 Dec. 2001, p. 4.

[16] Morozov, A., *Tax Administration in Russia: Institutional Framework, Performance and Efficiency*, manuscript in English, 1996, p. 1; and interview with former head of the department of civil service and personnel, ministry of taxes and dues, Moscow, 8 Aug. 2003.

[17] Interview with division head, department of international co-operation and information exchange, ministry of taxes and dues, 22 July 2003.

[18] Interview with US Treasury official, Moscow, 3 June 2003.

[19] Morozov, *Tax Administration in Russia*, p. 4.

W rezultacie — jak stwierdza IMF — urzędy skarbowe bardziej starały się o to, aby zapewnić przychody podatkowe na rzecz miejscowych władz, niż dla budżetu narodowego, np. ściągając najpierw podatki z budżetów lokalnych z największym udziałem i nie przekazując do budżetu centralnego całej należności, a zarazem łagodniej traktując miejscowe przedsiębiorstwa[20].

W zdezorganizowanym systemie instytucji rządowych Rosji, program reform pod nazwą „Projekt Unowocześnienia Systemu Podatkowego" (TAMP) miał spowodować, że część tego systemu stałaby się bardziej racjonalna. TAMP, który dążył do wprowadzenia amerykańskiego wzoru niekontrolowanego systemu składania formularzy podatkowych w kraju, w którym przedsiębiorstwa podlegają kontroli co dwa lata, został zainicjowany w 1994 r. z pomocą Banku Światowego, IMF i Ministerstwa Skarbu USA w dwu regionach Rosji: w Dolnym Nowogrodzie i Wołgogradzie oraz w stolicy.

Osiągnięto zmniejszenie czasu przetwarzania danych, ograniczenie procedur wykonywanych przez poszczególnych inspektorów, podwojenie zakończonych ugodą zaległości podatkowych. Przykładowo, w rejonie Wołgogradu w roku 1999 — w porównaniu z rokiem 1998 — nastąpił wzrost przychodów podatkowych oraz procentowy wzrost terminowych wpływów podatkowych z 50% do 75% pomiędzy 1998 r. i 2000 r., a także 90% spadek procentowy zaległości w Dolnym Nowogrodzie i 170% spadek tychże w Wołgogradzie miedzy 1998 r. i 2000 r.[21].

Wdrożenie projektu trwało pięć i pół roku, zamiast planowanych trzech i pół lat. Od 1996 r. do 1999 r. projekt był zawieszony, gdyż władza chciała go zlikwidować. Ponadto, dowodem nieufności Moskwy wobec projektu reformy był fakt, że jeden z dyrektorów projektu — na szczeblu regionalnym — został zdymisjonowany po kilku latach wyraźnego wzrostu przychodów podatkowych, ponieważ nowe, znacznie wyższe dyrektywy planu, ustalone przez centrum, nie zostały osiągnięte[22]. Wynikało to z nacisku władz na realizacje planów, a nie na ulepszanie funkcjonowania biurokracji.

Niezależnie od tego, pomimo wcześniejszych oporów ze strony rządu, niektóre z pilotażowych rozwiązań projektu (za wyjątkiem swobodnego wypełniania zeznań podatkowych) zaczęły być wprowadzane w całej Rosji w roku 2002, a druga faza TAMP, skierowana na unowocześnienie centrów informatycznych w 5 okręgach federalnych i w 12 z 16 administracji podatkowych, została wprowadzona w 2003 r.[23].

---

[20] IMF (2002) *Russian Federation*, p. 60.

[21] World Bank News Release, *Outcomes of the Russia Tax Modernization Project Supported by the World Bank and International Monetary Fund*, 17 Nov. 2000; and World Bank, *Project Performance Assessment Report: Russia — Tax Administration Modernization Project (Loan 3853)*, 13 May 2003, Report No. 25915, p. 6. As a comparison, in looking at data published by GosKomStat in the 2000, 2002 and 2004 editions of Finansy Rossii, the amount of tax arrears as a percentage of total tax income to the Consolidated Budget of the Russia Federation as a whole fell from 49.40 to 31.20 per cent from 1998 to 2000, a level of decline of approximately 37 per cent.

[22] Interview with US Treasury official, Moscow, 3 June 2003.

[23] World Bank, *Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US$100 Million to the Russian Federation for a Second Tax Administration Modernization Project*, Report No: 23565-RU (Washington, DC: World Bank, 19 Sept. 2002).

Sukces programu TAMP w Wołgogradzie i Dolnym Nowogrodzie udowadnia, że przy odpowiednim szkoleniu, odmienna struktura i nowe bodźce umożliwiają dokonanie zmian w filozofii pracy i skierowanie etosu pracy ku służbie dla klienta. Rosyjscy skarbowcy mogą zatem pracować bardziej wydajnie.

Tak więc, nawet w kraju z odmienną przeszłością i kulturą, zmiana z planowego zarządzania przez cele, do pozbawionego przymusu systemu współpracy, przynosi znacznie wyższe przychody podatkowe. Jak widać, stopień oddziaływania nie musi być odmienny w innych krajach ze względu na różnice kulturowe. Działania zwiększające efektywność mogą być stosowane we wszystkich państwach.

W ostatnich latach wprowadzono cztery wyspecjalizowane, międzyregionalne inspektoraty podatkowe, które skupiają się na dużych przedsiębiorstwach (takich jak ropa i bankowość)[24]. Ponadto, taka specjalizacja ma miejsce w Moskwie, gdzie działa około 45 inspektoratów podatkowych, każdy z nich poprzednio zajmował się określonym terytorium, obecnie — określonym typem przedsiębiorczości lub osobistych dochodów. Specjalizacja taka, jak do tej pory, nie miała miejsca w Polsce i wygląda na to, że aktualne reformy w Rosji były wynikiem dostępnych rozwiązań technicznych, jak i zwiększonych wysiłków ministerstwa, aby podnieść wydajność w poborze podatków. Niemniej jednak największy problem Rosji polega na tym, że jej system skarbowy jest podporządkowany planom przychodów, podczas gdy w Polsce mamy do czynienia z oparciem systemu na współpracy z podatnikiem, co zawiera inne bodźce dla inspektorów podatkowych.

Gdy w marcu 2004 r. premierem został Michaił Fradkow, zaczął działać plan konsolidacji i wszystkie ministerstwa federalne rozpoczęły wprowadzanie go. Ministerstwo Podatków i Opłat zostało zlikwidowane, a jego obowiązki przejął Komitet Federalny d/s kontroli skarbowej, podlegający Ministerstwu Finansów.

Przeniesienie funkcji podatkowych do Ministerstwa Finansów było częścią reformy administracyjnej, która rozpoczęła się w momencie objęcia władzy przez prezydenta Putina w roku 2001, i która była prowadzona dość wolno. Oficjalnym celem reformy było zmniejszenie liczby ministerstw. Jednakże cały projekt okazał się częścią planu Putina, mającego doprowadzić do scentralizowania państwa i większej kontroli biurokracji.

Rok wcześniej przed planem konsolidacji Fradkowa, w marcu 2003 r., Putin podporządkował kilka instytucji rządowych FSB, czyli dawnemu KGB, oraz Ministerstwu Obrony, oficjalnie aby poprawić zarządzanie państwem, ale także by zacieśnić kontrolę nad rządem[25] [26]. Wiosną i latem 2003 r. ogłoszono dodatkowe plany reformy administracji

[24] Interview with division head, department of international co-operation and information exchange, ministry of taxes and dues, 22 July 2003; Bureau of Economic *Analysis, Chapter 2: Tax Policy*, in Review of Economic Policy for 2002, manuscript (Moscow, 2003), p. 5; and Samoylenko, V., *Russia Update*, ITIC Bulletin (International Tax and Investment Centre), June/July 2004, pp. 1–2, available at, http://www.iticnet.org/ publications/ITIC%20Bulletin%202004%20June%20July.pdf., accessed 2 Nov. 2007.

[25]

[26] Wines, M., *Streamlining Government, Putin Creates New Anti-Drug Force*, „New York Times", 12 March 2003, p. A10.

i zlikwidowania niektórych funkcji instytucji administracyjnych i rządowych, ale nie było żadnych postępów poza utworzeniem komisji.

Kolejne reformy wprowadzono w następnym roku, wraz z objęciem przez Fradkowa stanowiska premiera w marcu 2004 r. i reelekcji Putina w tym samym miesiącu. Następnymi dekretami Putin zlikwidował 13 ministerstw (w tym Ministerstwo Podatków i Opłat, które zostało włączone do Ministerstwa Finansów), 2 komitety rządowe, 1 komisję federalną, 4 służby federalne i 4 agencje oraz stworzył nowe instytucje — na bazie już istniejących — 5 ministerstw, 5 służb federalnych i 1 agencję[27]. Oceniając te reformy, Olga Krysztanowska stwierdziła, że ogólna liczba instytucji rządowych wzrosła i system stał się bardziej skomplikowany[28]. Były poseł Dumy, Aleksander Szokin również twierdził, że reformy były nieudane, a jednostki nadrzędne w praktyce zostały podporządkowane tym ministerstwom, które miały nadzorować[29].

Putin zredukował również liczbę wiceministrów, ale gazeta „Komersant" szybko poinformowała, że wielu z nich nadal zarządzało tymi samymi dziedzinami, które kontrolowali do tej pory, jedynie zmieniono nazwy ich stanowisk[30]. Następnie, w miesiąc po reelekcji Putin zarządził pięciokrotne podwyżki płac dla wierchuszki rządowej, w tym także dla siebie[31]. Rządowe przywileje i różnego rodzaju benefity dla urzędników i ich rodzin nie zostały nigdzie naruszone, nawet, gdy władza (ku ogólnemu niezadowoleniu), starała się obniżyć przywileje dla wszystkich pozostałych[32].

W listopadzie 2005 r., Fradkow wprowadził nowy projekt reformy administracyjnej — trzyletni plan modernizacji administracji, realizowany poprzez reformy standaryzacyjne i regulacyjne oraz likwidację lub sprywatyzowanie $^1/_3$ z 215 tys. państwowych przedsiębiorstw i instytucji[33].

W następstwie tych posunięć, które były częścią ogólnego planu reformy administracyjnej, mającej ograniczyć ilość ministerstw, przeprowadzona — w marcu 2004 r.

---

[27] *Putin Cuts 13 Ministries and Almost a Dozen State Agencies*, „RFE/RL Newsline", Vol. 8, No. 46, Part I, 10 March 2004.

[28] *Sociologist Examines Administrative Reforms*, „RFE/RL Newsline", Vol. 8, No. 54, Part I, 22 March 2004.

[29] *Government Reform Reportedly Will Slow Work of Government ... As Analysts Continue to Mull Changes*, „RFE/RL Newsline", Vol. 8, No. 53, Part I, 19 March 2004.

[30] McGregor, C., *20% of Civil Servants Face Axe*, „The Moscow Times", 2 April 2004; and *Putin Reshuffles the Presidential Administration... As Titles Change But Portfolios Appear to Remain the Same*, „RFE/RL Newsline", Vol. 8, No. 57, Part I, 26 March 2004.

[31] *Overhauling the Russian Government*, „RIA Novosti", 1 April 2004, in Johnson's Russia List, No. 8148, 1 April 2004; and McGregor, *20% of Civil Servants Face Axe*.

[32] Walsh, N. P., *Putin Hikes his Pay to Fight Corruption*, „The Guardian", 17 April 2004, in Johnson's Russia List, No. 8171, 17 April 2004; *Civil Servants to Keep In-Kind Benefits Despite Government's Reform Effort*, „RFE/RL Newsline", Vol. 8, No. 142, Part I, 28 July 2004; and Nemtsov, B., Pribylovsky, V., *The President, Simple and False: Ten Moments of the State's Lies; The Putin Regime is Based on Lies, Bureaucracy, and Corruption*, „Novaya Gazeta", 10 Feb. 2005, in Johnson's Russia List, No. 9058, 12 Feb. 2005.

[33] Frunkin, K., *Government Determined to Pursue Administrative Reform*, „Izvestiya", 2 Nov. 2005, in Johnson's Russia List, No. 9286, 3 Nov. 2005.

— likwidacja Ministerstwa Podatków i Opłat była fragmentem posunięć, mających na celu wzmocnienie polityki podatkowej w ramach Ministerstwa Finansów — tak, aby było ono jednostką nadrzędną[34].

Tak więc transformacja została uznana za niezbyt udaną, skoro Międzynarodowe Centrum Podatków i Inwestycji (ITIC) — niezależna fundacja, która przekazywała kompetentną informację na temat podatków i polityki inwestycyjnej dla biznesmenów oraz szkoliła polityków w byłym ZSRR — wielokrotnie stwierdziła w swych comiesięcznych biuletynach, że cała reforma ulega dezorganizacji i dezintegracji oraz cechuje ją stała niepewność wśród wielu decydentów najwyższego szczebla[35]. Reforma opóźniała się również dlatego, że nowe ustawodawstwo wymagało likwidacji Ministerstwa Podatków i Opłat oraz włączenia go w struktury Ministerstwa Finansów[36]. Nawet Bank Światowy w swoich raportach stwierdził, że zbyt powolna reorganizacja była jedną z przyczyn opóźnień i braku postępów w drugiej fazie TAMP[37]. W konsekwencji powolnego i chaotycznego działania (w porównaniu z podporządkowaniem administracji podatkowej Ministerstwu Finansów, jakie miało miejsce w innych krajach np. w Polsce), wysiłek ten mógł być korzystny od początku i mógł doprowadzić do lepszego nadzoru nad poborem należności podatkowych.

Policja skarbowa

W 1992 r. wewnątrz państwowego systemu podatkowego powstała Główna Dyrekcja Dochodzeń Podatkowych MDTI, która w 1993 r. została przekształcona w niezależny Departament Policji Podatkowej, a w 1995 r. — w Rosyjskie Federalne Służby Policji Podatkowej. Policja podatkowa powstała, ponieważ inspektorzy skarbowi nie byli dopuszczani do niektórych firm, które nie płaciły podatków w 1992 r.[38]. W następstwie wprowadzono maski, kominiarki i broń, czego nie było w latach poprzednich. Głównym obowiązkiem policji podatkowej stało się wykrywanie, zapobieganie i wywieranie presji na przestępstwa skarbowe[39]. W 2003 r. Putin podpisał dekret, likwidujący 40-tysięczne siły policjantów podatkowych[40]. Jednakże ich działania zostały po prostu przeniesione do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, tak więc prace federalnej policji skarbowej nadal są kontynuowane, mimo oficjalnego rozwiązania tej organizacji[41].

---

[34] Samoylenko, *Russia Update*.

[35] Ibid., p. 1.

[36] Ibid., p. 2.

[37] World Bank, *FY05 Report on the Status of Projects in Execution* (Washington, DC: World Bank, 2005), p. 913.

[38] Interview with former assistant to deputy head of Moscow city tax police, Moscow, 28 July 2003.

[39] Ibid.

[40] Nicholson, A., *2 Tax Police Officers Caught Red-Handed*, „The Moscow Times", 26 March 2003.

[41] Samoylenko, *Russia Update*, p. 2.

Personel skarbowej policji federalnej pochodził z KGB, armii i innych wojskowych organizacji, działających na początku lat 90.[42]. Policja ta miała swoje regionalne i subregionalne biura w całej Rosji. Miała też ścisłe kontakty z dyrekcjami regionalnymi i lokalnymi izbami skarbowymi (oraz służbami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które przejęły funkcje policyjne w 2003 r.), ale różniły się od urzędów kontroli skarbowej w Polsce, ponieważ była to całkowicie wydzielona instytucja rządowa. Policja podatkowa nie była odpowiedzialna przed innymi organami skarbowymi i nie badała ich spraw. Dochodzenia były albo rozpoczynane przez oficerów tej policji, albo do nich kierowane przez miejscowe urzędy podatkowe, które informowały ich raczej indywidualnie, niż udostępniając w pełni swoje dokumenty[43]. ITIC twierdzi, że kontrolerzy skarbowi są naciskani, aby przekierowywać informacje do swych szefów, śledztwa kryminalne są automatycznie przekazywane w myśl rosyjskiego kodeksu skarbowego i dostarczają materiału dla policji podatkowej (obecnie działającej w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych)[44].

Przy braku jawności działań, zarówno federalnej policji skarbowej, jak i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, trudno ustalić w jakim stopniu współpraca między tymi dwiema instytucjami administracji podatkowej w Rosji, funkcjonuje lepiej, a w jakim gorzej — w porównaniu z analogicznymi organizacjami w Polsce. Niejasności mogą pojawić się w kwestii dodatkowych dochodów, jakie przynosi policja skarbowa. Na przykład od 1992 r. do 1994 r., jak twierdzi jeden z wyższych oficerów policji podatkowej, instytucja ta zebrała tak dużo należności, jak urzędy podatkowe, gdy podatnicy płacili w terminie[45].

Jednocześnie poprzedni zastępca szefa regionalnej dyrekcji skarbowej stwierdził, że policja skarbowa usiłowała ukryć, że pracowała nad przypadkami, które w rzeczywistości były prowadzone przez urzędy skarbowe[46].

Metody stosowane przez policję podatkową były wątpliwe. Większość ich działalności dotyczyła politycznych lub opłaconych prześladowań — jak twierdził jeden z działających w Moskwie zagranicznych prawników[47]. Zdaniem prywatnych przedsiębiorców, policja podatkowa używała zastraszania. Na przykład, zgodnie z opinią wspólnika w jednej ze znanych firm audytorskich, natychmiast po wizycie policji skarbowej pojawiały się w biurze firmy ochroniarskie, które proponowały „pomoc" w kontaktach z policją skarbową za odpowiednim wynagrodzeniem. Niemniej jednak takie zdarzenia nie miały miejsca w kon-

---

[42] Interview with manager, Moscow office of one of the 'big four' international accounting firms, Moscow, 13 Aug. 2003.

[43] Interviewwith former assistant to deputy head of Moscow city tax police, Moscow, 28 July 2003.

[44] Witt, D. A., *Year-End Wrap-Up and Looking Ahead to 2005*, „ITIC Bulletin", 5 Jan. 2005, p. 2, available at, http://www.iticnet.org/publications/ITIC%20Bulletin%202005% 20 Janury%20 Special%20Edition.pdf., accessed 12 Nov. 2007.

[45] Interview with former assistant to deputy head of Moscow city tax police, Moscow, 28 July 2003.

[46] Interview with former deputy head of regional tax directorate, 18 Aug. 2003.

[47] Lawyer, *Moscow office of a leading international law firm*, Moscow, 11 Aug. 2003.

taktach z oficjalnymi organami podatkowymi[48]. Policja skarbowa mogła także działać na zasadzie udziału. Inspektor mógł rozpocząć śledztwo przeciwko firmie pod koniec roku, aby zakończyć je z początkiem nowego roku, po to by otrzymać swój udział[49].

Gdy duże przedsiębiorstwa zaczęły być bardziej podporządkowane w sprawach płacenia podatków pod rządami Putina, takie praktyki zostały uznane za zbyt wymagające w stosunku do małych i średnich firm. Jednak policja podatkowa uważana była za skuteczną broń polityczną, gdy Władymir Gusinski i Borys Berezowski byli celem ich śledztw w roku 2000. W dodatku fakt, że Putin planował wzmocnienie kontroli i wprowadzenie innej struktury organizacyjnej, mógł być przyczyną zlikwidowania tej formacji w 2003 r. i skoncentrowania tej działalności w innym ministerstwie.

Ograniczenie czy rozszerzenie swobody działań urzędników podatkowych

Różnicę pomiędzy sposobem w jaki Polska i Rosja realizowały swoją władzę nad obywatelami najlepiej ilustruje stopień swobody przyznawanej urzędnikom podatkowym. Pomimo aktualnych zmian w Rosji, podstawową różnicą jest stopień swobody jaki przyznaje się urzędnikom podatkowym w tych dwóch państwach, a różnica polega na fakcie, że polski system ukierunkowany jest na współpracę, podczas gdy rosyjski — na realizację planu przychodów. W zależności od tego czy dominuje współpraca, czy realizacja planu, zmieniają się bodźce dla inspektorów podatkowych — widać to najlepiej na podstawie tego, w jaki sposób w rzeczywistości pobierane są podatki i jakie bariery antykorupcyjne narzuca się (lub nie) inspektorom.

Pobór nowych podatków w Polsce

Na początku lat 90. polska administracja przeprowadziła niektóre reformy administracyjne, mające na celu skoordynowanie działań biurokracji w stosunku do społeczeństwa, aby zapewnić właściwe uruchomienie nowowprowadzonych podatków.

Po pierwsze, szkolenie szefów i kierowników wybranych działów w urzędach skarbowych zostało wprowadzone przez izby skarbowe w roku 1991, a urzędników przeszkolono w początkach 1992 r., zanim w owym roku wprowadzono PIT[50]. Podobne szkolenia miały miejsce w 1992 r. i 1993 r. w związku z wprowadzeniem podatku VAT[51].

---

[48] Head law partner, Moscow office of one of the 'big four' international accounting firms, Moscow, 28 July 2003.

[49] Ibid.

[50] NIK, *Informacja o wynikach kontroli działalności urzędów skarbowych*, (*Information on the Results of the Audit of the Activity of the Tax Offices*), April 1993, p. 34.

[51] NIK, *Informacja o wynikach kontroli działalności Ministerstwa Finansów i urzędów skarbowych w zakresie poboru podatku od towaroów i usług*, (*Information on the Results of the Audit of the Activity of the Ministry of Finance and the Tax Offices in the Scope of the Collection of Taxes on Goods and Services*), Warsaw: Oct. 1997, p. 28.

Po drugie, kampania informacyjna została zaprojektowana dla całego społeczeństwa przez Ministerstwo Finansów, które ją nadzorowało. Zanim wprowadzono nowe podatki, izby skarbowe opublikowały broszury i prowadziły w mediach, radio i telewizji specjalne programy. Przeprowadzano też liczne wywiady z urzędnikami podatkowymi. Jeden z dyrektorów izby skarbowej, który udzielał takich wywiadów, stwierdził, że z jednej strony społeczeństwo było zainteresowane tematem, z drugiej to oni byli przede wszystkim zainteresowani, aby nowe ustawy podatkowe działały i były zrozumiałe.

Po trzecie, powstały punkty informacyjne w urzędach skarbowych i izbach skarbowych, gdzie kompetentni urzędnicy udzielają porad. Obecnie wiele urzędów skarbowych i izb skarbowych ma swoje strony w internecie, gdzie podatnicy mogą kierować swoje zapytania[52]. W efekcie wielu urzędników skarbowych traktuje podatników jako klientów, którym należy pomagać. Jeden z dużych urzędów skarbowych wysyła nawet ankiety do podatników z zapytaniem jak są obsługiwani i jak można to ulepszyć[53].

Po czwarte, urzędy skarbowe otrzymały od Ministerstwa Finansów wytyczne, aby nie karać podatników zbyt dotkliwie za pomyłki, kiedy nowe podatki wprowadzono po raz pierwszy[54].

Podsumowując, liczba pracowników w urzędach skarbowych wzrosła wraz z wprowadzeniem nowych podatków. Tak więc reforma w stylu weberowskim miała zapewnić podatnikom pomoc urzędników w zakresie nowych przepisów podatkowych, a samą transformację uczynić łagodniejszą zarówno urzędnikom, jak i podatnikom.

Pobór nowych podatków w Rosji

W przeciwieństwie do Polski, działania władz podatkowych w Rosji, były znacznie bardziej nastawione na przymusową realizację planu wpływów, a mniej skierowane na obywatela — urzędnicy mieli znacznie większą swobodę i możliwości narzucenia przez państwo swej woli społeczeństwu w procesie napełniania państwowych skarbców. Dostrzegamy to szczególnie w sposobie prowadzenia kontroli przez inspektorów. W roku 2005 zastępca szefa federalnych służb podatkowych, Tatiana Szewcowa stwierdziła, że każda kontrola musi być w 100% efektywna. W innym przypadku inspektor jedynie marnuje swój czas. Ta opinia w skoncentrowany sposób przedstawia jak system podatkowy widzi swoje funkcje, i że przez rosyjskich ekspertów podatkowych jest interpretowany jako wyraźna instrukcja, że należności podatkowe muszą być zwiększane przez każdą kontrolę[55].

Najważniejszym problemem w sprawach kontroli jest osoba, którą się kontroluje. Inspektorzy zmuszani do realizacji planów, ścigają głównie uczciwych podatników, którzy

---

[52] Interview with tax chamber director, Warsaw, 15 Nov. 2001.

[53] Interview with tax office head, Białystok, 7 Dec. 2001.

[54] Interview with tax chamber department head, Białystok, 3 Dec. 2001.

[55] *Tax Authorities Find 'Yukos Effect' Beneficial*, „Vremya novostei", 10 Oct. 2005, in Johnson's Russia List, No. 9263, 10 Oct. 2005.

mają wszystkie dokumenty skompletowane, natomiast nie interesują się firmami, które w ogóle nie płacą podatków[56]. Tak było zwłaszcza pod koniec lat 90., gdy zbankrutowała większość mniejszych firm, a system ten pozwalał na nieograniczony czas prowadzenia kontroli oraz na kontrole wielokrotne, które mogły być prowadzone jednocześnie[57]. W dodatku, gdy kontrolowano ulgi, urzędnicy nie zwracali uwagi na ich rodzaj i podstawy, lecz sprawdzali wyłącznie dokumenty — czy były w porządku, czy były właściwie opieczętowane i podpisane, wszystko po to, by odrzucić tak wiele ulg, jak to tylko możliwe (oraz aby ściągnąć jak najwyższy podatek)[58]. Przed wprowadzeniem kodeksu podatkowego w 1999 r. było wiele luk w ustawodawstwie, co upoważniało urzędników do dowolnych interpretacji, często różniących się zdecydowanie między poszczególnymi regionami[59].

Jednakże po ataku Kremla na koncern Jukos i jej szefa, oligarchę Michała Chodorkowskiego, którego oskarżono o defraudacje i przestępstwa podatkowe w działaniach politycznych, przedsiębiorcy ocenili to, jako udzielenie biurokracji podatkowej wolnej ręki w dowolnym interpretowaniu prawodawstwa podatkowego.

Arbitralna władza, połączona z brakiem kompetentnej wiedzy inspektorów podatkowych w sprawach firm i przemysłów, które kontrolowali, zezwalała im na oskarżanie podatników o działanie w „złej wierze". Takie uzasadnienia dla oskarżeń oceniano jako kreatywną konieczność dla urzędników podatkowych, biorąc pod uwagę fakt, że wysiłki Jukosu, aby zmniejszyć swe należności podatkowe przed rokiem 2003, uznane zostały przez społeczność przedsiębiorców jako zgodne z prawem[60].

Po koniec lat 90., kiedy kontrole były niedostatecznie skuteczne w ściąganiu dodatkowych wpływów, aby zrealizować zaplanowane kwoty podatków, niektórzy inspektorzy skarbowi otrzymali zadanie zażądania od bogatych przedsiębiorstw wniesienia podatków z wyprzedzeniem, co motywowano deficytem w regionalnym budżecie, lub tym, że poborca skarbowy miał narzucony plan przychodów, który chciał zrealizować, by otrzymać premię[61].

Co więcej, gdy podatnik zgłaszał się do urzędu skarbowego z zaległymi podatkami, często inspektor skarbowy otrzymywał 10% premię za dodatkową wpłatę[62].

---

[56] Interview with head law partner, Moscow office of one of the 'big four' international accounting firms, Moscow, 28 July 2003; and lawyer, Moscow office of a leading international law firm, Moscow, 11 Aug. 2003.

[57] Interview with partner, Moscow office of one of the 'big four' international accounting firms, Moscow, 28 July 2003.

[58] Interview with head law partner, Moscow office of one of the 'big four' international accounting firms, Moscow, 28 July 2003.

[59] Interview with partner, Moscow office of one of the 'big four' international accounting firms, Moscow, 28 July 2003.

[60] Bush, J., *The Taxman Cometh — Again and Again*, „Business Week", 7 March 2005, in Johnson's Russia List, No. 9079, 6 March 2005.

[61] Interview with partner, Moscow office of one of the 'big four' international accounting firms, Moscow, 28 July 2003.

[62] Interview with Aleksei A. Mukhin, director of the Centre for Political Information, Moscow, 23 May 2003.

Patrząc w przeszłość, kontrolerzy skarbowi mieli prywatne kontakty z podatnikami tam, gdzie każdy podatnik miał stałego inspektora w urzędzie skarbowym, co prowadziło niejednokrotnie do uzależnienia wielu spraw od osobistych kontaktów. Jednak od roku 1999 gdy wprowadzono kodeks podatkowy i ustalono zakres praw podatników, kontakty stały się bardziej formalne niż do tej pory[63].

Kiedy w latach 90. weszły w życie nowe podatki, rosyjskie władze podatkowe nie podjęły akcji informacyjnej tak, jak to było w Polsce. Z opinii społeczeństwa wynika, że administracja podatkowa nie wykazywała większego zainteresowania edukacją podatników[64]. Na przykład zorganizowano tylko kilka seminariów z udziałem szefów administracji podatkowej i podatników. Chociaż kodeks wprowadzony w 1999 r. zezwalał na pytania podatników o wyjaśnienia, władze skarbowe nie kwapiły się z odpowiedziami, a informacje — zdaniem ich odbiorców — nie były wystarczające[65].

Reformy, proponowane w latach 2005–2006, przedstawiają sprzeczności wewnątrz władzy, a propos tego, jak powinien wyglądać restrykcyjny lub zorientowany na klienta system pobierania podatków. W roku 2005 minister finansów, Aleksiej Kudrin, którego ministerstwo przejęło kontrolę nad administracją podatkową poprzedniego roku, zaproponował, aby każdy inspektorat miał osobny wydział skarg, wewnętrzny przegląd skarg powyżej pewnej sumy i inne ograniczenia rodzajów i metod dochodzeń[66]. Dalsze środki, które sugerowano, dotyczyły nałożenia ograniczeń na ilość kontroli skarbowych u jednego podatnika w ciągu roku[67], lecz środowisko przedsiębiorców w 2005 r. oświadczyło, że nie jest w stanie ustalić, która jednostka powinna nałożyć kary za dodatkowe inspekcje w wielkich przedsiębiorstwach[68]. Jednakże inne propozycje nie ograniczyły władzy urzędników podatkowych, ani nie zmieniały ich działań na przychylne konsumentom. W roku 2005 państwo zaproponowało, aby organy skarbowe uzyskały prawo nakładania grzywny na przedsiębiorstwa bez wyroku sądowego, a w styczniu 2006 r. takie prawo weszło w życie, z możliwością karania grzywną w wysokości 5000 rubli dla przedsiębiorców, zaś 50.000 dla firm[69]. Co więcej, władzom skarbowym nakazano skierowanie się w kierunku indywidualnych podatników i celowe unikanie informowania obywateli w sprawach dotyczących

[63] Interview with lawyer at Moscow office of international legal firm, Moscow, 7 Aug. 2003.

[64] IMF, Russian Federation: Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Country Report No. 02/75, April 2002, p. 63.

[65] Interview with lawyer at Moscow office of international legal firm, Moscow, 7 Aug. 2003.

[66] Faulconbridge, *G. Kudrin Sets Out His Plans for Tax Service*, „Moscow Times", 10 Feb. 2005, p. 2.

[67] Grigorieva, E., Frumkin, K., *Government in Instalments: President Putin delivers his budget address*, „Izvestiya", 26 May 2005, in Johnson's Russia List, No. 9160, 26 May 2005.

[68] Yurova, Y., *Tax Reform in Russia: Business Is Happy, Unlike Ordinary People*, „RIA Novosti", in Johnson's Russia List, No. 9148, 13 May 2005.

[69] RosBusinessConsulting, *Tax service reports on 2004 collections*, 25 Jan. 2005, in Johnson's Russia List, No. 9034, 26 Jan. 2005; Dranitsyna, Y., *Tax Reforms Leave Business Unsatisfied*, „St. Petersburg Times", 11 Nov. 2005, in Johnson's Russia List, No. 9293, 13 Nov. 2005.

opodatkowania nieruchomości i samochodów, tak więc kary finansowe za uchylanie od opodatkowania zaczęły spływać jak lawina[70].

Podsumowując, istniała niejasność dotycząca tego czy administracja skarbowa będzie nadal traktować plany podatkowe jako sposób zarządzania działalnością inspektorów skarbowych, czy będzie szukać współdziałania podatników z przepisami podatkowymi. Następstwem dorocznego orędzia prezydenta Putina w dniu 25 kwietna 2005 r., w którym wycofał się z dominacji przymusowych planów, federalne służby podatkowe po czterech miesiącach oświadczyły, że obecnie sugerują swoim inspektoratom „plany wskaźnikowe"[71]. Aby pogłębić zamęt w tej sprawie, projekt budżetu Ministerstwa Finansów na 2006 r., opublikowany w sierpniu 2005 r., zakładał, że dodatkowe kontrole w przedsiębiorstwach do końca 2005 r. ściągną miliard dolarów, a suma ta będzie podwojona w 2006 r. przez dodatkowe kontrole w firmach[72].

Dodatkowe ograniczenia strukturalne, zapobiegające korupcji w Polsce i Rosji

Polski system podatkowy — na pierwszy rzut oka — został zaprojektowany bardziej szczelnie, niż rosyjski. Na przykład wielu pracowników izb skarbowych i urzędów skarbowych nadzoruje poszczególne przypadki. Zespół, który bada określony przypadek, musi przekazać dokumenty do następnej komórki. Sprawy rozpatrywane przez szeregowych urzędników musza być podpisane przez zwierzchnika. Podatnicy nie mają dostępu do organów kontrolnych. Ogólnie rzecz biorąc system jest zaprojektowany w sposób, który poświęca nieco weberowską niezależność dla uniformizacji i bezpieczeństwa. Jak stwierdził jeden z wysokich urzędników izby skarbowej: „Korupcja pojawia się tam, gdzie urzędnicy mają swobodę w podejmowaniu decyzji"[73]. Ponadto, izby skarbowe przeprowadzają swoje własne kontrole całościowe lub tematyczne w urzędach skarbowych, które nadzorują, a oprócz tego każdego roku przeprowadza się tam kontrole kompleksowe.

Dodatkową przeszkodą jest fakt, że ulgi podatkowe nie są już udzielane bez ograniczeń przez urzędy skarbowe . W roku 1995 NIK stwierdził, że podejmowanie decyzji w przyznawaniu ulg podatkowych było w wielu przypadkach wadliwe, czego nie skontrolowano.

Ponadto znaczna liczba ulg podatkowych, przyznanych pod wpływem rekomendacji z Ministerstwa Finansów, została wydana bez dokładnych badań, które potwierdziłyby je[74].

---

[70] Yurova, *Tax Reform in Russia*.

[71] *No More Plans for Taxmen*, „Vedomosti", 11 Aug. 2005, in Johnson's Russia List, No. 9222, 11 Aug. 2005.

[72] *06 Budget Sets Tax Collection Target*, „Moscow Times", 24 Aug. 2005, p. 6.

[73] Interview with tax chamber department head, Gdańsk, 26 Nov. 2001.

[74] NIK, *Informacja o wynikach kontroli wykonywania uprawnień przez resort finansów w zakresie wydawanych decyzji o zaniechaniu ustalania i poboru podatków*, (*Information on the Results of the Audit of the Carrying out of Entitlements through the Finance Department in the Scope of Completed Decisions regarding the Nonfeasance of Arrangement and Collection of Taxes*), Warsaw, May 1995, p. 57.

NIK uznał także za problematyczne przeprowadzenie badań nad rozmiarem i wynikami tych ulg, z powodu braku wykazu takich decyzji, którego stworzenie uprzednio zaproponował on Ministerstwu Finansów[75].

Tak więc zmiana przepisów o ulgach podatkowych zapobiegła wywieraniu wpływu przez podatników na pracowników urzędów skarbowych, u postaw czego leżała chęć uzyskania zniżek.

Jednak w dalszym ciągu urzędnicy skarbowi mają możliwość pomagania podatnikom, wpłacającym zaległe podatki. W poszczególnych przypadkach urzędy skarbowe lub izby skarbowe (za wyjątkiem organów kontrolnych) mogą zmienić warunki lub okres spłat, rozłożyć należność na raty, opóźnić terminy lub umorzyć dług, choć to ostanie rozwiązanie jest bardzo rzadkie[76].

Mimo, że taka pomoc jest sprawdzana przez nadzór, NIK znalazł przykłady złamania zasad, sugerujące, że te ograniczenia strukturalne nie są tak surowe, jak być powinny[77].

Ostatnią przeszkodą antykorupcyjną dla urzędników skarbowych, w stosunku do podatników, są ostatnio zmienione przepisy, które — inaczej niż w Rosji — zabraniają urzędnikowi nałożyć kary na podatnika, a może zrobić to tylko sąd[78].

W przeciwieństwie do wszystkich tych ograniczeń, narzuconych biurokracji w Polsce, rosyjski system podatkowy w latach 90. opierał się głównie na indywidualnych stosunkach miedzy podatnikiem i inspektorem. Ta zasada jednak zanikała w ostatnich latach. W 1990 r. podatnik mógł wręczyć swoje zeznanie podatkowe pojedynczemu inspektorowi, który sprawdziłby jego dokładność — sytuacja taka umożliwiała sprzeczność interesów między dwiema stronami[79].

W dodatku, jak twierdzono, kiedy podatnik płacił zaległe podatki, inspektor otrzymywał swój udział finansowy[80]. Jednakże po wprowadzeniu kodeksu podatkowego z 1999 r., stosunki miedzy nimi stały się bardziej oficjalne[81].

Departamenty administracji skarbowej i policji skarbowej w obu krajach prowadzą wewnętrzne kontrole i audyty, w celu wykrycia przypadków korupcji[82]. W Polsce

---

[75] Ibid.

[76] Interviews with vice-director, department of the state budget, NIK, 8 Nov. 2001; manager of a department, tax chamber, Warsaw, 15 Nov. 2001; tax office head, Warsaw, 20 Nov. 2001; and tax control office director, Białystok, 4 Dec. 2001.

[77] NIK, *Informacja o wynikach kontroli działalności urzędów skarbowych*, (*Information on the Results of the Audit of the Activity of Tax Offices*), Warsaw, April 1993, p. 6; and NIK, *Informacja o wynikach kontroli działaności urzędów skarbowych w zakresie egzekucji i zabezpieczenia zaległości podatkowych*, (*Information on the Results of the Audit of Activity of the Tax Offices in the Scope of the Collection and Obtainment of Tax Arrears*), Warsaw, April 2001, pp. 9–10.

[78] Interview with tax office head, Białystok, 4 Dec. 2001.

[79] Ebrill, L. Havrylyshyn, O., *Tax Reform in the Baltics, Russia, and Other Countries of the Former Soviet Union,* Washington, DC: IMF, 1999, p. 13.

[80] Interview with Aleksei A. Mukhin (n. 64); and Valencia, M., *The Region's Tax Systems: Unclear and Severe*, „Business Central Europe" (Sept. 1994), p. 69.

[81] Interview with lawyer at Moscow office of international legal firm, Moscow, 7 Aug. 2003.

[82] Interview with former assistant to deputy head of Moscow city tax police, Moscow, 28 July 2003; interview with former head of a Moscow tax inspectorate, 5 Aug. 2003; and interview with

zewnętrzną instytucją, która kontroluje system poboru podatków, jest — wymieniony powyżej — NIK. Analizując różne organy administracji skarbowej, prowadzi on tematyczne kontrole (analizuje poszczególne instytucje skarbowe), a także kontrole problemowe (komputeryzacji organów podatkowych, poboru zaległości, ściągania podatków dochodowych, itd.). Natomiast w Rosji Federalna Izba Skarbowa, podlegająca Radzie Najwyższej, przeprowadza jedynie kontrole finansowe, a nie audyt funkcjonowania.

(Z własnego doświadczenia mogę powiedzieć, że NIK jest znacznie bardziej przejrzystą instytucją, niż rosyjska Federalna Izba Skarbowa). Administracja regionalna powinna kontrolować urzędy skarbowe co trzy lata, natomiast kontrole tematyczne powinny być przeprowadzane przez Ministerstwo Podatków i Opłat w skali regionalnej[83].

Podsumowanie

Dyskusja o strukturalnych środkach, mających na celu zapobieganie korupcji urzędników, zbliża nas do weberowskich ideałów racjonalnej biurokracji, zatrudniającej niezależnych profesjonalnych fachowców. Porównując polskie i rosyjskie służby skarbowe, możemy ocenić jak bardzo są one racjonalne i prospołeczne w odniesieniu do „historycznych odniesień, struktur, zasobów ludzkich i filozofii funkcjonowania".

- **Odniesienia historyczne** — Aktualne polskie racjonalne struktury wywodzą się z okresu międzywojennego, natomiast Rosja czerpie swoje wzory z niektórych zasad biurokracji z czasów ZSRR, której celem było stworzenie silnej hierarchicznej kontroli kosztem niezależności urzędów.
- **Struktury** — Polska służba skarbowa ma strukturę, w której działają bezpośrednie związki podległości, zarówno między urzędami, jak i wewnątrz nich. Niezależna, lecz solidna pozycja urzędów kontroli skarbowej w Polsce nie zawsze umożliwia płynne współdziałanie z innymi instytucjami skarbowymi, co wskazuje, że struktura ta nie jest całkowicie racjonalna. Jednocześnie, w latach 90. ujawniły się niewystarczające bariery pomiędzy rosyjskimi inspektorami skarbowymi, podczas ich kontaktów z podatnikami. Polska ma także zewnętrzne instytucje kontrolne (NIK), które publikują krytyczne, finansowe i organizacyjne raporty kontrolne, dostępne opinii publicznej (odmiennie niż w Rosji).
- **Zasoby ludzkie** — Polska administracja skarbowa używała różnych rodzajów szkoleń, aby zbadać jak będą działać nowe podatki.
- **Filozofia funkcjonowania** — Metody działania polskich władz, a także sposób w jaki edukowano społeczeństwo w zakresie procedur podatkowych, są znacznie łagodniejsze i mniej nastawione na realizacje planu dochodów niż w przypadku Rosji — w myśl tej filozofii traktuje się podatników jak klientów.

---

former head of the department of civil service and personnel, ministry of taxes and dues, Moscow, 8 Aug. 2003.

[83] Interview with former head of a Moscow tax inspectorate, 5 Aug. 2003.

Podsumowując w skrócie: w polskim modelu służb podatkowych — konglomeracie sukcesów i porażek, pozostającym w szacunku dla stosowania historycznych rozwiązań, struktur, zasobów ludzkich i filozofii funkcjonowania, skierowanym na zwiększenie zaufania do urzędników skarbowych — udało się zbudować biurokratyczny racjonalizm. W tym samym czasie, mniej udana mieszanina tych weberowskich elementów stworzyła w latach 90. znacznie niższy poziom racjonalności po stronie rosyjskich służb skarbowych, z pewnymi sukcesami reformatorskimi pod koniec tego okresu. Polska wybrała racjonalizację biurokracji w sektorze podatkowym, podczas gdy Rosja umocniła jej władzę tak, aby państwo miało pełną kontrole zarówno nad podatnikami, jak i biznesmenami.

W dodatku polski model udowadnia, że agencja rządowa potrzebuje nie tylko wewnętrznej siły i niezależności od sił zewnętrznych, aby zrealizować swoje cele; musi także wykorzystać społeczeństwo, aby wzmóc zaufanie do organów ściągających podatki poprzez takie mechanizmy, jak niekontrolowanie składanych kwestionariuszy podatkowych, punkty informacyjne w urzędach skarbowych i inne środki poprawy wizerunku. Sama siła struktury nie buduje efektywnej działalności podczas wprowadzania nowej polityki poboru podatków. Ani wewnętrzna kontrola, ani wysokie morale urzędników nie są decydujące. Nie przesądza też tego — skierowana na zewnętrzne cele — agencja rządowa Dwa podejścia — wewnętrzne i zewnętrzne — powinny działać ręka w rękę.

Podsumowując: znaczny postęp, który dokonał się w dwóch rosyjskich regionach, dowodzi, że rosyjskie urzędy skarbowe mogą działać w racjonalnym systemie biurokratycznym, o ile wprowadzi się właściwe reformy, mające na celu usunięcie dominacji urzędnika nad podatnikiem i zasady polegania głównie na przymusie lub na zaufaniu, poprzez przyjęcie zeznania podatkowego bez kontroli. Rosjanie także są zdolni zbudować skutecznie działające agencje rządowe. Polskie i rosyjskie sposoby oraz drogi kierowania rozeszły się podczas transformacji — i dodatkowo rozdzieliły w trakcie epoki Putina. Porównanie tego, w jaki sposób urzędnicy ściągają podatki, ilustruje tezę, że państwo, które chce wzmocnić swoją władzę, może nie być tak skuteczne, jak państwo traktujące społeczeństwo na warunkach współpracy i równości. Umacnianie biurokracji, aby wzmocnić państwo, kosztem społeczeństwa, nie gwarantuje skutecznego wprowadzania polityki państwowej na dłuższą metę tak, jak oparcie się na „racjonalizacji" państwa .

Tłum. Janusz Dąbrowski

O autorze: Autor uczestniczy w międzynarodowych badaniach systemów podatkowych i opinii o podatkach w krajach Europy Środkowo-wschodniej. Badania dobiegają końca.

Summary

Polish efforts at administrative reform within the tax service have focused on rationalizing the function and duties of tax officials in a Weberian sense. In contrast, Russia's tax bureaucracies lean towards securing their own 'power' over society through their tax

collection mechanisms. Polish reforms have sought to rationalize the tax bureaucracy by focusing on institutional design as well as by reducing the ability of bureaucrats to function with undue discretion. Meanwhile, in Russia, the implementation of reforms designed to make the tax administration more 'rational' in a Weberian sense often fails to shift the course of the state's goal to seek power for itself, especially at the expense of society at large. Comparison of the experiences of these two countries suggests that 'empowering' bureaucrats so that the state will be 'strengthened' vis-a`-vis society may not provide for as successful an implementation of state policy in the long run as an approach based upon 'rationalizing' the state.

Karol Templin

Imigranci i enklawy etniczne. Szwedzkie doświadczenia

Wstęp

Imigranci, przybywający do krajów rozwiniętych, mają tendencję do osiedlania się w skupiskach, które już są zamieszkałe przez przesiedleńców. W Stanach Zjednoczonych ¾ imigrantów zamieszkuje na obszarze sześciu spośród pięćdziesięciu stanów. Podobnie jest w kraju tak różnym jak Szwecja, gdzie w trzech największych obszarach miejskich — Sztokholmie, Goeteborgu i Malmo — już w 1997 r. liczba ludności imigranckiej przewyższyła liczbę ludności o 18%[1] (por. Per-Anders, Fredriksson, Aslund, 2000, s. 1).

Podobną tendencję wykazują przesiedleńcy niemal we wszystkich imigracyjnych krajach Europy, również w Polsce.

Problem enklaw etnicznych, zamieszkałych przez imigrantów, jest silnie obecny w debacie publicznej tych państw. Z reguły są one postrzegane negatywnie. Jawią się jako zagrożenie dla spójności społecznej zbiorowości przyjmujących oraz dla samych imigrantów, ponieważ przez ich izolację i ograniczenie kontaktów z otoczeniem, mogą utrudniać integrację społeczną i prowadzić do wykluczenia społecznego przesiedleńców. W tej optyce gettoizacja lub po prostu — ujmując rzecz mniej wartościująco — zamieszkiwanie w enklawach etnicznych przekładać się ma na gorszą integrację, wyrażającą się w wyższej stopie bezrobocia, niższej aktywności zawodowej i większej zależności od świadczeń społecznych (*welfare dependency*).

Takie jednoznacznie negatywne postrzeganie enklaw etnicznych, pociąga za sobą przekonanie, że polityka polegająca na równomiernym osiedlaniu imigrantów wśród społeczności rodzimej, powinna spowodować łatwiejszą ich integrację oraz szybsze nabycie

[1] Zob.: Per-Anders, E., Fredriksson, P., Aslund, O., *Etnic Enclaves and the Economic Succes of immigrants- Evidence from a natural Experiment,* Wyd. Uniwersytet w Upsali, Upsala 2000,. s. 1.

umiejętności, zwiększających atrakcyjność imigrantów na rynku pracy państwa przyjmującego. Konsekwencją takiego stanu rzeczy byłby: większy poziom zatrudnienia, niższe bezrobocie i mniejsza zależność od świadczeń. To z kolei spowodowałoby oszczędność środków publicznych, wydawanych na świadczenia dla imigrantów. I właśnie dlatego program równomiernego osiedlenia imigrantów może się jawić jako atrakcyjny program polityki społecznej, wspierający integrację cudzoziemców. Czy jest tak rzeczywiście?

Wiele krajów rozwiniętych, jak np. Wielka Brytania, Niemcy, Belgia, Izrael, czy Szwecja, wdraża — lub też wdrażało w przeszłości — polityki mające przeciwdziałać koncentracji imigrantów w wielkich miastach (tamże, s. 2). Wnioski z ewaluacji szwedzkiej polityki, polegającej na wskazywaniu miejsca zamieszkania, przedstawione zostaną w dalszej części pracy. Tamtejsi badacze zauważyli, że polityka ta stworzyła okazję do przedsięwzięcia dużo ciekawszego i wykraczającego poza jej ewaluację. Potraktowali oni realizację tej polityki jako swego rodzaju „naturalny eksperyment", umożliwiający zbadanie tego, jak zamieszkiwanie w enklawie etnicznej wpływa na różne aspekty życia imigrantów. W niniejszym tekście przytoczę trzy takie badania. Ich wyniki pomogą odpowiedzieć na pytanie o wpływ tego zjawiska na proces integracji społecznej imigrantów. Pozwolą również ocenić, na ile — z perspektywy dobra samych przesiedleńców — trafny jest argument, uzasadniający realizację programów, polegających na wskazywaniu imigrantom miejsca zamieszkania.

W części pierwszej analizy przedmiotowej zostanie poruszona problematyka założeń i realizacji szwedzkiej polityki, polegającej na administracyjnym przypisywaniu miejsca zamieszkania uchodźcom. Dalsze rozważania będą próbą odpowiedzi na pytanie o to, dlaczego badacze uważają doświadczenia tej polityki za naturalny eksperyment. Przedstawione badania pokażą wpływ zamieszkania w enklawie etnicznej na:

- funkcjonowanie na rynku pracy,
- osiągnięcia edukacyjne dzieci imigranckich w pierwszym pokoleniu,
- korzystanie ze świadczeń społecznych.

W części trzeciej zaprezentowane zostaną wyniki ewaluacji szwedzkiego programu, mającego na celu równomierne osiedlanie imigrantów.

Metodologia badań zostanie jedynie zarysowana, gdyż jest ona oparta na zaawansowanej ekonometrii, której opis znacznie przekracza ramy tej pracy (zob. tamże, s. 11–16).

Program osiedlania imigrantów

W 1985 r. rząd szwedzki rozpoczął program, polegający na równomiernym osiedlaniu na obszarze kraju cudzoziemców, ubiegających się o przyznanie ochrony międzynarodowej. Działanie to miało zapobiec zarówno koncentrowaniu się tych osób w określonych gminach, jak i wynikającym z tego problemom. Polityka osiedlania uchodźców, przybywających do Szwecji, która ma na celu uniemożliwienie powstawania „gett", trwała od 1985 do 1991 r. Przed rokiem 1985, osoby ubiegające się o status uchodźcy mogły osiedlać się w sąsiedztwie, w którym mieszkali już przybysze ich narodowości. Najpierw kwaterowali się na terenie danej gminy, a dopiero później — już mieszkając tam — przechodzili

całą procedurę, związaną z przyznaniem im ochrony międzynarodowej. Jedynie niewielki odsetek tych osób, bo stanowiący — w zależności od okresu — 10–25% ogółu starających się o przyznanie ochrony, zamieszkiwał w ośrodku dla uchodźców. Po 1985 r. Rada ds. Imigracji kierowała już imigranta do konkretnej gminy, której władze zobowiązane były zapewnić mu lokum. Program ten dotyczył wszystkich migrujących z przyczyn politycznych, z wyjątkiem osób, których przyjazd był związany z ich prawem do łączenia rodzin. Liczbę imigrantów, kierowanych do danej gminy, regulowały umowy między Radą ds. Imigracji a konkretnymi gminami. W założeniu, kryteriami doboru społeczności lokalnej były m. in.: chłonny rynek pracy, odpowiednia infrastruktura edukacyjna i wolne zasoby mieszkaniowe, przy czym na skutek rosnącego napływu uchodźców, to ostatnie miało największe znaczenie. Imigranci obowiązani byli pozostać w wyznaczonym miejscu nie krócej niż do końca osiemnastomiesięcznego, wstępnego etapu programu integracyjnego.

W programie uczestniczyło 277 z ogółu 284 szwedzkich gmin. Każda gmina miała w założeniu otrzymać grupę imigrantów proporcjonalną do swojej liczebności. W 1994 r. program został zarzucony, a ubiegający się o przyznanie ochrony mogli już sami wybierać miejsce zamieszkania, jednak pod warunkiem, że samodzielnie znajdą sobie mieszkanie.

Autorzy wszystkich trzech przytoczonych niżej badań korzystają z doświadczeń szwedzkiego programu wskazywania imigrantom miejsca zamieszkania, traktując go jako swego rodzaju „naturalny eksperyment". Stwierdzili oni, że sytuacja, w której imigranci nie są w stanie wybierać miejsca zamieszkania, powoduje, że ich cechy społeczno-ekonomiczne oraz inne, niemierzalne, a charakterystyczne przymioty, nie mogą być decydujące w wyborze miejsca zamieszkania. W przeciwnym wypadku ich preferencje wpływałyby na wyniki badania, bowiem w enklawach etnicznych mają tendencję osiedlać się osoby defaworyzowane. Dla badania kluczowe są osoby imigrujące w okresie od 1987 do 1991 r., kiedy program był wdrażany z największą konsekwencją. W tym czasie blisko 90% przesiedleńców było osiedlanych w gminach wskazanych przez Radę ds. Imigracji.

Porównanie danych dotyczących tej grupy z grupą kontrolną, której nie dotyczyła polityka wskazywania miejsca zamieszkania — przy jednoczesnym uwzględnieniu w wykorzystanych modelach ekonometrycznych licznych zastrzeżeń — pozwoliło na sformułowanie wniosków, dotyczących efektów ewaluowanej polityki oraz — w przypadku innych badań — wpływu zamieszkania w enklawach etnicznych na konkretne cechy społeczno-ekonomiczne mieszkańców.

Enklawy etniczne a dochody[2]

Na podstawie danych o obywatelstwie i czasie, w którym nastąpiła imigracja, wyselekcjonowano 9883 osoby, których dotyczył program administracyjnego wskazywania miejsca zamieszkania. Osoby te zostały podzielone na dwie grupy. Pierwszą stanowili ci, którzy

[2] Wyniki badań dotyczących wpływu zamieszkania w enklawach etnicznych na dochody, zob. w: Per-Anders, E., Fredriksson, P., Aslund, O., dz. cyt.

byli umieszczeni w enklawie etnicznej, drugą — kontrolną — ci, którzy zamieszkali poza nią. Jako enklawę etniczną rozumiano tu gminę, gdzie koncentracja osób danej narodowości była przynajmniej dwukrotnie większa niż jej udział w ogóle mieszkańców Szwecji. Populacje zamieszkałe w enklawach i poza nimi miały podobne cechy demograficzne i społeczno–ekonomiczne, z wyjątkiem dłuższego okresu edukacji (średnio o 0,4 roku) populacji zamieszkałej poza enklawami. By zdobyć informacje na temat badanej zbiorowości, badacze wykorzystali dane będące w dyspozycji szwedzkiego Urzędu Statystycznego (*Sweden Statistics SCB*), rejestry podatkowe, rejestry dotyczące poziomu wykształcenia, rejestry dotyczące ewidencji ludności, dane na temat bezrobocia z Rady Rynku Pracy (*Labour Market Board*) i obliczenia własne. Informacje te przetwarzano w oparciu o zaawansowane metody ekonometryczne.

Na podstawie badań stwierdzono, że najwięcej korzyści, wynikających z zamieszkania w enklawie etnicznej, odnoszą najmniej wykwalifikowani i wykształceni imigranci. Sytuacja ta powoduje wzrost dochodów w tej grupie o 13%. Tak znaczącego efektu nie odnotowano w przypadku tych imigrantów, którzy są lepiej wykształceni. U nich wszystkich (bez uwzględniania podziału, związanego z wykształceniem) widoczny jest wzrost dochodów, który wynosi 4,6%. Podniósł się też poziom aktywności zawodowej (tamże, s. 8).

O 10% wzrasta tendencja do bycia samozatrudnionym. To właśnie samozatrudnienie było jedynym sektorem szwedzkiego rynku pracy, gdzie imigranci byli statystycznie bardziej aktywni od ludności rodzimej. Przyjmuje się, że może być to wynikiem wykluczania imigrantów z oficjalnego rynku pracy, w związku z czym samozatrudnienie pozostało dla nich jedyną formą aktywności zawodowej.

Autorzy stwierdzają, że obserwacje te potwierdzają funkcjonowanie enklawy jako sieci, w ramach której imigranci zyskują wsparcie i informacje na temat nowego środowiska, okazje do zdobycia zarobku, a to z kolei wpływa na poprawę ich pozycji na rynku pracy.

Inną ważną obserwacją była konstatacja, że poziom bezrobocia wśród osób, które przeprowadziły się z przypisanego im miejsca do enklawy etnicznej był niższy niż wśród tych, którzy pozostali tam, gdzie się początkowo osiedlili. Oznacza to, że przeprowadzka taka zwiększała poziom aktywności zawodowej w tej grupie.

Autorzy zauważają także, że przebywanie w enklawie etnicznej nie ma negatywnego efektu, o ile jakość kapitału społecznego jest w niej wysoka. Dzieje się tak w przypadku, gdy enklawę zamieszkują również imigranci dobrze wykształceni, o wysokich kwalifikacjach. Z badania wynika, że „jakość" enklawy etnicznej wpływa na dochody wszystkich jej mieszkańców. Im jest ona wyższa (o czym może świadczyć wysokość zarobków mieszkańców), tym większy jest pozytywny efekt, wynikający z zamieszkiwania w niej. Inaczej jest w przypadku przebywania w enklawie, której członkowie uzyskują zarobki niższe od średniej. Autorzy uważają, że przebywanie w niej może mieć wtedy negatywny wpływ na wysokość zarobków (tamże, s. 26).

Enklawy etniczne a osiągnięcia edukacyjne[3]

Zainteresowanie badaczy wzbudziły wyniki Programu Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów (*Programme for International Student Assessment PISA*), opublikowane przez OECD w 2006 r. Wynika z nich, że luka między osiągnięciami edukacyjnymi uczniów, należących do ludności rodzimej a uczniami z pierwszego pokolenia imigrantów, wynosi około połowy odchylenia standardowego w przypadku matematyki, czytania i nauk przyrodniczych (OECD 2006).

Badacze podjęli zatem próbę odpowiedzi na pytanie o to, jaki wpływ na osiągnięcia edukacyjne mają cechy otoczenia, w którym zamieszkują uczniowie imigranccy. Zmierzony został zwłaszcza wpływ dwóch zmiennych tj. rozmiaru enklawy etnicznej oraz poziomu kapitału społecznego. Osiągnięcia edukacyjne były mierzone średnią ocen, natomiast poziom kapitału społecznego — wykształceniem jej dorosłych członków.

W badaniu wykorzystano rejestry administracyjne, zawierające dane na temat wszystkich absolwentów dziewięcioletnich szwedzkich szkół, do których uczęszczanie jest obowiązkowe. Dane te pozwalają na wyodrębnienie informacji na temat momentu imigracji konkretnej osoby, miejsca jej zamieszkania, cech społeczno-ekonomicznych rodziców i zamieszkałych w okolicy rówieśników — w różnych okresach czasu. Następnie informacje te przetwarzane są z pomocą modeli ekonometrycznych.

Wyniki badania pokazują, że im więcej dorosłych w danej społeczności etnicznej posiada wyższe wykształcenie, tym lepsze są osiągnięcia uczniów w niej zamieszkałych. Również większa liczba osób tej samej narodowości w sąsiedztwie (wielkość enklawy) ma pozytywny wpływ na średnią ocen (por. Aslund, O., Per-Anders, E., Fredriksson, P., Gronnqvist, H), przy czym pierwsza cecha ma dwukrotnie większy wpływ, niż druga (Tamże, s. 19). Pozytywny efekt wielkości enklawy jest znaczniejszy dla uczniów, którzy pochodzą z rodzin de faworyzowanych (tamże, s. 23). Z kolei silnie negatywny wpływ na osiągnięcia uczniów ma zamieszkanie w społeczności lokalnej, w której jest dużo imigrantów innej narodowości (tamże, s. 16).

Wynika z tego, że największym problemem dla enklaw etnicznych jest napływ uchodźców o niskich kwalifikacjach i poziomie kapitału społecznego oraz zagęszczenie na danym terenie cudzoziemców o różnym pochodzeniu etnicznym. Stwierdzono, że generalnie zamieszkanie imigrantów w sąsiedztwie ma negatywny wpływ na średnią ocen. Wynika to z faktu, że młodzież defaworyzowana ma tendencję do osiedlania się w sąsiedztwie z większym udziałem ich własnej grupy etnicznej, co zaniża poziom kapitału społecznego w okolicy. To na skutek tej tendencji, wielkość enklawy etnicznej może być negatywnie skorelowana z osiągnięciami uczniów, nie zaś ze względu na samo zagęszczenie imigrantów. Z punktu widzenia osób defaworyzwanych strategia zamieszkania w enklawie

[3] Wyniki badań dotyczących wpływu zamieszkania w enklawach etnicznych na osiągnięcia edukacyjne uczniów znalazły się w publikacji: Aslund, O., Per-Anders, E., Fredriksson, P., Gronnqvist H. (2009) *Peers, Neigborhoods and Immigrant Student Achievement: Evidence from a Placement Policy,* Institute for Study of Labor.

etnicznej jest jednak racjonalna, dla nich bowiem pozytywny efekt jej funkcjonowania jest największy.

Enklawy etniczne a zależność od świadczeń[4]

Metodologia badania podobna jest do tej, która była wykorzystana w wyżej opisanych analizach. Również tutaj posłużono się polityką przypisywania miejsca zamieszkania, co pozwoliło przyjąć tezę o niezależności wyboru miejsca zamieszkania imigrantów od ich indywidualnych cech charakterystycznych. By odpowiedzieć na główne pytanie badawcze, skupiono się na dwóch problemach:

- jak na prawdopodobieństwo korzystania ze świadczeń wpływa wielkość enklawy i
- jakie znaczenie mają cechy społeczno-ekonomiczne jej członków.

Na podstawie tego badania stwierdzono, że poziom korzystania ze świadczeń społecznych wśród sąsiadów tej samej narodowości ma znaczący wpływ na prawdopodobieństwo jednostkowego korzystania ze świadczeń. Z kolei wielkość enklawy etnicznej ma tu niewielkie znaczenie, a większa liczba sąsiadów tej samej narodowości raczej obniża prawdopodobieństwo zależności od świadczeń (tamże, s. 21).

Wielkość enklawy może mieć jednak znaczenie w przypadku, gdy duża liczba jej członków pobiera świadczenia. Większa liczba kontaktów z pobierającymi świadczenia zwiększa ryzyko zależności od tych świadczeń. Według obliczeń badaczy, jeśli w danej społeczności odsetek osób pobierających świadczenia wzrośnie o 10%, to prawdopodobieństwo, że jednostka mieszkająca w niej też zacznie żyć ze świadczeń, wzrastała o 0,9% (tamże, s. 19). Wpływ ten określany jest jako znaczny.

Z tego badania wynika również, że nie koncentracja imigrantów sama w sobie jest problemem, a raczej koncentracja ludzi ubogich, o niskim poziomie kapitału społecznego.

Program wskazywania miejsca zamieszkania imigrantom — wyniki ewaluacji

Wyniki ewaluacji programu, polegającego na administracyjnym wskazywaniu miejsca zamieszkania, mają nie mniejsze znaczenie dla odpowiedzi na postawione we wstępie pytanie, niż badania przywołane powyżej. Jej rezultaty określone zostały jako zaskakujące.

Stwierdzono, że w wyniku programu, prawdopodobieństwo, że imigrant pozostanie bezrobotny w osiem lat po przybyciu, nie tylko nie zmniejszyło się, ale wzrosło o 6% (Bengtsson, T., Lundh, Ch., Scott, K, 2005, s. 55)[5]. Również wpływ tej polityki na poziom

[4] Problemu zależności od świadczeń społecznych (*welfare dependency*) dotyczyło badanie, którego wynik zostały opublikowane w artykule: Aslund, O., Fredriksson, P., *Peer Effect in Welfare Dependence- Quasi-experymental Evidence,* Wyd. Uniwersyteu w Upsali, Upsala 2009, dostępny na: www.nek.uu.se/StaffPages/Publ/P1131.pdf.

[5] W tym miejscu trzeba też zauważyć że autorzy rozdziału, poświęconego Szwecji w „European Migration", najwyraźniej pomylili się podając przypisy. Odwołują się one bowiem do powyżej przytaczanej publikacji *Etnic Enclaves and the Economic Succes of immigrants- Evidence from a natu-*

płac okazał się negatywny. Ewaluacja wykazała, że po ośmiu latach funkcjonowania badanej polityki, zredukowała ona dochody imigrantów o 25% w porównaniu z poprzednio obowiązującą polityką imigracyjną (tamże, s. 58), a prawdopodobieństwo zależności od świadczeń osób nią objętych wzrosło o 10%. Efekt ten byłby jeszcze wyższy, gdyby imigranci pozostali w miejscach im przydzielonych. Obliczono, że w takim przypadku ryzyko bierności zawodowej byłoby wyższe o kolejnych 20%.

Trzeba tu poczynić zastrzeżenie, że za negatywny wynik reformy odpowiadała nie tylko polityka wskazywania miejsca zamieszkania, ale także inna — niż początkowo zaplanowano — jej realizacja. Wynikało to z drastycznego wzrostu liczby uchodźców. O ile przed reformą notowano imigrację na poziomie od 4 do 6 tys. osób rocznie, w związku z ubieganiem się o ochronę międzynarodową, to w 1989 r. ich liczba wyniosła już 25 tys. To natomiast spowodowało, że imigranci osiedlani byli w 284 gminach, a nie jak początkowo zakładano w 60 — w tych, które były wyznaczone jako posiadające najlepsze cechy dla integracji. Zmieniły się też kryteria doboru gminy. Dostępność mieszkania stała się kluczowym kryterium, a znaczenie możliwości edukacyjnych i chłonności rynku pracy zostało zmarginalizowane.

Badacze uwzględnili to zastrzeżenie w wykorzystywanych modelach, czyniąc rozróżnienie między wpływem tylko i wyłącznie faktu, że cudzoziemcy nie mieli możliwości swobodnego wyboru miejsca zamieszkania a całkowitym efektem reformy. Wynikało z tego, że przypisanie miejsca zamieszkania odpowiada za niespełna połowiczny efekt reformy (Per-Anders…, s. 32), co i tak jest wpływem bardzo znaczącym.

Wnioski i podsumowanie

Doświadczenia szwedzkie wskazują, że efekty programów, mających na celu równomierne rozmieszczenie populacji imigrantów w państwie przyjmującym, niekoniecznie są dla nich korzystne. Jak wykazano, zamieszkanie w miejscach, gdzie nie istnieją sieci migracyjne, mogące zapewnić przesiedleńcom wsparcie, utrudnia proces ich integracji. Szwedzcy imigranci zapłacili — za brak możliwości zamieszkania wśród osób o tej samej przynależności etnicznej — znaczącą utratą dochodów i wyższym ryzykiem bezrobocia, a szwedzki podatnik poniósł wyższe wydatki z tytułu transferów socjalnych. Przy lepszej realizacji tej polityki, niektórych kosztów można by było uniknąć. Tak, czy inaczej, imigranci zapłaciliby za to znaczącą cenę. Nie wiadomo również czy programy takie byłyby opłacalne jako długoterminowe. Doświadczenia z USA wskazują np., że drugie pokolenie imigrantów, które wzrastało w enklawach etnicznych, cechujących się wysokim poziomem kapitału społecznego, lepiej dawało sobie radę na rynku pracy (Borjas, 1994).

Wyniki wszystkich przytoczonych badań podkreślają wagę jakości kapitału społecznego mieszkańców enklaw etnicznych dla ogólnego powodzenia wszystkich ich mieszkańców.

---

ral Experiment. Analizując tę pozycję autor tego opracowania nie znalazł tam jednak informacji zawartych w „European Migration", odszukał je natomiast w innej publikacji tych samych autorów, zob.: Per-Anders, E., Fredriksson, P., Aslund, O., *Settlement Policies and the Economic Success of Immigrants.*

Może to wskazywać na to, że — z punktu widzenia imigrantów — bardziej efektywne niż administracyjne wskazywanie miejsca zamieszkania są programy budowy kapitału społecznego. Pogląd ten potwierdzają doświadczenia innych krajów, np. fiasko realizowanego w USA programu *Moving to Opportunity for Fair Housing*. Realizacja takich strategii jest oczywiście o wiele trudniejsza, niż prosta koncepcyjnie polityka, polegająca na zmianie, bądź ustaleniu miejsca zamieszkania.

Kolejną ważną konstatacją wynikającą z przywołanych badań jest słabość argumentu polegającego na twierdzeniu, jakoby pozostawanie w enklawach etnicznych przynosiło szkodę ich mieszkańcom. Jest to błędne przekonanie, szczególnie w przypadku grup defaworyzowanych. Jeśli społeczeństwo przyjmujące skłonne byłoby stosować restrykcje w zakresie wyboru miejsca zamieszkania przez imigrantów, to uczciwiej byłoby powoływać się raczej na dobro samego społeczeństwa przyjmującego. Dobro to mogłoby polegać np. na ochronie rodzimego dziedzictwa kulturowego, czy po prostu niechęci rodzimej ludności do funkcjonowania w ich obrębie środowisk obcych etnicznie i kulturowo. Odwoływanie się do dobra samych imigrantów wydaje się być bowiem kontrowersyjne.

Bibliografia

Aslund, O., Per-Anders, E., Fredriksson, P., Gronnqvist H., *Peers, Neigborhoods and Immigrant Student Achievement: Evidence from a Placement Policy,* Institute for Study of Labor, 2009.

Bengtsson, T., Lundh, Ch., Scott, K., *From Boom to Bust: The Economic Integration of Immigrants in Postwar Sweden* w: Zimmerman, K. (2005) *Europan Migration What do we know* Oxford: Wyd. Oxford University Press.

Borjas, G., *Ethnicity, Neigborhods, and Humn-Capital Externalites*, Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1994.

Per-Anders, E., Fredriksson, P., Aslund, O., *Etnic Enclaves and the Economic Succes of immigrants- Evidence from a natural Experiment,* Wyd. Uniwersytet w Upsali, Upsala 2000.

Per-Anders, E., Fredriksson, P., Aslund, O., Settlement Policies and the Economic Success of Immigrants.

OECD Where Immigrants Succeed: A Comparative Review of Performance and Engagement in PISA 2003 (2006).

Summary

This work refers to the research that examined the results of Swedish programs toward immigrants, in the years 1985-1994, based on directing refugees by the administrative decision to the certain place far from the area were their ethnic minorities already lived. The research cited in the article focused on the social impact of such policy, measured by the position on labor market of those people, the school attainment of their children in the generation and the dependency on social benefits of those people in comparison to those who lived outside the ethnic enclaves.

RECENZJE

Dzieci ulicy — nieodrobiona lekcja historii

„Dzieci bywają sierotami we własnym domu"

Recenzja publikacji pt. *Dzieci ulicy. Procesy marginalizacji i automarginalizacji nieletnich* pod redakcją Krzysztofa Frysztackiego, Marcjanny Nóżki i Marty Smagacz-Poziemskiej, Uniwersytet Jagielloński, Instytut Socjologii, „Zeszyty Pracy Socjalnej" (zeszyt nr 16), Kraków 2011.

Karty społecznej historii Europy odsłaniają przed nami niejednokrotnie wiele zaskakujących, jak na dzisiejsze czasy, faktów. W świetle zapisów Ustawy o Ubogich, przyjętej przez parlament brytyjski w 1601 r., żebracy, osoby leniwe i włóczędzy zdolni do podjęcia zatrudnienia, ale uchylający się od tego obowiązku, musieli liczyć się z sankcjami w postaci kar cielesnych lub kar wiezienia[1]. Natomiast w XIX wieku, pod wpływem rozwoju myśli liberalnej — uznającej pomoc ubogim za szkodliwą ingerencję w wolną grę sił ekonomicznych oraz teorii malthuzjańskich, zgodnie z którymi pomoc ubogim, zwiększając popyt na żywność doprowadzała do wzrostu cen oraz podniesienia przyrostu naturalnego ludności ubogiej, reprodukując tym samym ubóstwo — uchwalono w Wielkiej Brytanii Nową Ustawę o Ubogich. W myśl prawodawstwa z 1834 r. w Wielkiej Brytanii pomoc społeczną można było organizować jedynie w ramach domów pracy dla ubogich. Zasada dolegliwości korzystania z pomocy, przejawiająca się w utrzymywaniu w ramach domów pracy substandardowych warunków życia, jeszcze bardziej wzmacniała restrykcyjny charakter sposobów rozwiązania problemu żebractwa i ubóstwa w tym państwie. W przypadku problemu dzieci, pozostających bez opieki, ustawodawstwo społeczne proponowało rozbudowywanie sieci sierocińców i naukę zawodu. Takie były pierwsze rozwiązania z dziedziny zabezpieczenia

[1] Magnuszewska-Otulak, G. (1992), *Rozwój systemu zabezpieczenia społecznego w Wielkiej Brytanii. Raport Beveridge'a*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Zeszyt 3 z serii „Studia i Materiały", s. 19 i dalsze.

społecznego w państwie, które wówczas jako pionier w Europie, rozpoczęło budowę formalnoprawnych ram działalności w zakresie pomocy społecznej, przeznaczonych osobom żyjącym na marginesie społeczeństwa. Dziś ustawodawstwo polskie również reguluje kwestie patologicznych przypadków żebractwa. Zgodnie z Kodeksem wykroczeń z 20 maja 1971 roku[2], „kto mając środki egzystencji lub będąc zdolnym do pracy, żebrze w miejscu publicznym, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1.500 złotych, albo karze nagany", „kto żebrze w miejscu publicznym w sposób natarczywy lub oszukańczy, podlega karze aresztu albo ograniczenia wolności", „kto skłania do żebrania małoletniego lub osobę bezradną albo pozostającą w stosunku zależności od niego lub oddaną pod jego kuratelę, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny".

Historia pokazuje złożoną ewolucję idei tworzenia przez państwo rozwiązań zabezpieczających jednostki przed pojawiającymi się w ich życiu losowymi zdarzeniami — ryzykami socjalnymi, uniemożliwiającymi prawidłowe funkcjonowanie. Współcześnie pomimo bogatego (w niektórych państwach) dorobku w zakresie bezpieczeństwa socjalnego, jak np. w Szwecji, próg wrażliwości na problem dzieci ulicy niebezpiecznie się obniża.

Publikacja pt. *Dzieci ulicy. Procesy marginalizacji i automarginalizacji nieletnich* pod redakcją Krzysztofa Frysztackiego, Marcjanny Nóżki i Marty Smagacz-Poziemskiej wydana pod auspicjami Instytutu Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego i będąca przedmiotem niniejszej recenzji, powinna zostać uznana za niezwykle wartościową na rynku wydawniczym.

Recenzowana pozycja ma wysoki walor poznawczy, a także aplikacyjny. Odkrywa przed nami meandry pracy socjalnej z dziećmi ulicy. Z książki dowiadujemy się nie tylko o strategii przetrwania dzieci ulicy, ale też o genezie procesów, prowadzących do wykluczenia społecznego dzieci. Za szczególnie cenne uważam poziom dokonanej analizy. Jest ona wieloaspektowa i wyróżnia się interdyscyplinarnością podejść wyjaśniających procesy marginalizacji i automarginalizacji nieletnich. Choć koncentruje się na ujęciu socjologicznym, uwzględnia też perspektywę psychologiczną, pedagogiczną i filozoficzną pracy socjalnej. Autorzy publikacji poszukując odpowiedzi na pytanie o przyczyny tytułowej kwestii społecznej, odwołują się do czynników strukturalnych — społeczno-ekonomicznych, oraz kulturowych. Publikacja pokazuje mechanizmy wyjścia z trudnej sytuacji życiowej, jaką jest życie na ulicy, ale i utrwalania tego wielowymiarowego problemu społecznego. Zawiera w sobie inspirujący do dalszych badań przegląd różnych perspektyw interpretacyjnych zjawiska marginalizacji dzieci i młodzieży w Polsce. Jest zbiorem artykułów autorstwa teoretyków dyscypliny, jak i specjalistów-praktyków. Pomimo swojej dużej kompleksowości, pokazuje ona również — jak już wspomniałam — kilka obszarów wartych dalszej, pogłębionej analizy badawczej.

Pomimo braku wydzielenia w strukturze książki głównych sekcji, dzielących poszczególne czternaście rozdziałów i grupujących wątki analizy wedle kryterium problemowego,

[2] Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U 2007, Nr 109, poz. 756 tekst jedn. z późn. zm.).

daje się zauważyć — z porządku artykułów — podział materiału na część definicyjną, część przedstawiającą portret społeczno-psychologiczny dziecka ulicy i charakterystykę jego życia oraz część poświęconą przeciwdziałaniu marginalizacji i pracy socjalnej z tą kategorią dzieci. Struktura książki współgra zatem z oczekiwanym układem logicznym analizy problemu. Niedoskonałością publikacji jest również — moim zdaniem — występujący w niektórych przypadkach zbyt lakoniczny opis metodologicznej strony prezentowanych badań.

Za celowe należy uznać otwarcie dyskusji na temat procesów marginalizacji i automarginalizacji dzieci w Polsce od przedstawienia przez autorów porządkujących uwag dotyczących definiowania kluczowych pojęć. Poświęcony jest temu pierwszy rozdział książki. Jak słusznie zauważa Katarzyna Ornacka — autorka rozdziału — pytanie o to, kim jest dziecko i jaka jest jego rola w przestrzeni publicznej, pośrednio nawiązuje do pytania o rodzinę, także w aspekcie kwestii różnorodności form życia małżeńsko-rodzinnego. Odpowiedź, według autorki, nie powinna pomijać perspektywy dziecka jako jednostki. W tym fragmencie pracy zawarta jest refleksja na temat **społecznego fenomenu dzieciństwa**, jego wymiarów, sposobów analizy i opisu dzieciństwa z perspektywy dzieci narażonych na funkcjonowanie na marginesie życia społecznego. Jak wynika z badań, np. „w dyskusjach nad biedą dominuje rodzinocentryzm, co sprawia, że status dziecka jest podporządkowany statusowi rodziny" (s. 10). Autorka dodaje, że w dokumentach unijnych pojęcie 'bieda dzieci' jest uzupełniane pojęciem 'dobrostan dziecka', co wynika z szerszego ujęcia znaczeniowego tego określenia. Wykracza ono poza aspekt finansowy, podkreślając wielowymiarowość warunków życiowych. Posługując się teorią Niklasa Luhmana, Ornacka stawia tezę, że „społeczeństwa (po)nowoczesne funkcjonują przez pryzmat niedopasowanych systemów interakcyjnego, organizacyjnego oraz społeczeństwa. (…) w wymiarze praktycznym może to oznaczać, że zwiększy się przepaść (także komunikacyjna) pomiędzy światem dzieci i światem dorosłych" (s. 12). Ciekawą propozycją wyjaśnienia społecznego wymiaru dzieciństwa jest wyrażenie go w trzech modelach. Propozycja ta pozwala, zdaniem Ornackiej, na poznanie mechanizmów rządzących społecznymi światami dzieci, co może przyczynić się do zmian modelu pracy socjalnej z dzieckiem i zweryfikować jego metody.

- model społecznego rozwoju dziecka, zasadzającego się na założeniu, że społeczeństwo kształtuje jednostkę; socjalizacja jest tym mechanizmem, który „wyznacza dany typ społecznego uczestnictwa jednostki w danym układzie społecznym, umożliwia jej zaistnienie społeczne…" (s. 14);
- model dziecka w perspektywie konstruktywizmu społecznego — dzieciństwo jako konstrukt społeczny, co oznacza, że dzieciństwo „nie istnieje w skończonej i możliwej do zidentyfikowania formie (…) dzieciństwo jest zatem wielorakie, zmienne i intencjonalne". Dzieci tworzą świat samodzielnie w interakcjach z dorosłymi;
- model dziecka w perspektywie strukturalizmu społecznego — „dzieci są stałą cechą wszystkich światów społecznych. (…) w obrębie konkretnego społeczeństwa są one jednolite". (…) Dzieci są podmiotami, jednak ich subiektywność jest określana przez społeczeństwo".

Ornacka dodaje, że w wieku XVIII odkryto dziecko, w wieku XIX przypisano je do rodziny i szkoły, zaś w wieku XX „tego dziecka raptem zrobiło się pełno" (s. 17). Oznacza to, że to nie dziecko się zmieniało, lecz jego kulturowy obraz, miejsce w rodzinie, szkole. Na zakończenie autorka rozdziału podejmuje próbę analizy korelacji między obrazem dzieciństwa skonstruowanym przez dziecko zagrożone marginalizacją a zmianami w dotychczasowej polityce rodzinnej np. w ramach pieczy zastępczej, metodach pracy socjalnej z dzieckiem, zwiększeniem partycypacji społecznej dzieci. Moim zdaniem, pomysł dotyczący szczególnego uwzględnienia perspektywy dziecka, wsłuchania się w narrację dzieci zmarginalizowanych, jest bardzo ważny w kształtowaniu strategii zapobiegających zjawisku marginalizacji dzieci. Aktualnie mamy do czynienia z odrodzeniem perspektywy narracji psychologicznej jako użytecznym sposobem redukcji napięć jednostki. Podzielam opinię autorki, że rozmowa z dziećmi o problemach rozwija ich kompetencje społeczne, a — jak wiemy — najnowsze strategie Unii Europejskiej w zakresie systemu edukacji, np. *Strategia Lizbońska*, koncentrują się na wzmocnieniu wśród dzieci kompetencji miękkich. Głębokie jest znaczenie słów, przywoływanego przez Katarzynę Ornacką, filozofa Martina Bubera, nawiązujących do kwestii narracji dziecka: „warunki, jakie muszą być spełnione w kontakcie dwóch osób, aby ten kontakt miał charakter prawdziwie międzyludzkiego spotkania to: a/ spostrzeganie siebie i partnera w perspektywie osobowej… b/ uczestniczenie w rozmowie takim, jakim się jest, c/ traktowanie partnera jako tego właśnie niepowtarzalnego obiektu". Warunki te musza zaistnieć w relacji typu poziomego 'ja-ty', nigdy typu 'ja-to' (s. 22).

Konceptualizację zjawiska dzieci żyjących na ulicy podejmuje również Lucjan Miś w rozdziale drugim książki. Miś podaje za Panther-Brick, że **pojęcie „dzieci ulicy"** „wprowadzono do języka używanego przez urzędy, instytucje międzynarodowe i ośrodki badawcze, w celu uniknięcia negatywnych konotacji, związanych z takimi określeniami jak: 'ulicznicy', 'wąchacze kleju', 'włóczędzy', 'łachmaniarze'" (s. 33). Lucjan Miś wylicza desygnaty pojęcia dzieci ulicy: „dzieci bezdomne", „dzieci pracujące na ulicach", „dzieci uprowadzone", „dzieci uzależnione", „dzieci uciekające od rodzin", „dzieci biedne", „dzieci prostytuujące się", „dzieci żebrzące", „dzieci agresywne i antyspołeczne". Autor przypomina również, że kwestia dzieci ulicy obecna jest także w dorobku literatury i sztuki — traktuje o tym np. książka pt. *Miasto Boga* Paulo Linsa, ksiażka Kaia Hermanna i Horsta Riecha *My, dzieci z dworca ZOO*, powieść Igora Neverly'ego pt. *Chłopiec z Salskich Stepów*, film Danny'ego Boyle'a pt. *Slumdog. Milioner z ulicy*. Za użyteczną metodologicznie uznaję również analizę podjętą przez Lucjana Misia na temat definicji dzieci ulicy jako problemu społecznego. Autor sprawdza czy definicja ta spełnia kryteria problemu społecznego — czasu, przestrzeni, rozmiarów i podmiotów działających. Konkluduje, że istnieją oczywiście różnice między teraźniejszymi dziećmi ulicy a dziećmi ulicy w przeszłości. Jego zdaniem, w Polsce zjawisko dzieci ulicy jest ograniczone do skali mikro — do konkretnych ulic, osiedli lub dzielnic miejskich. „Siłami ochraniającymi", które zapobiegły umasowieniu tego problemu w Polsce na poziomie mezo i makro były m. in: rozbudowany system edukacyjny, gwarantujący naukę szkolną do osiemnastego roku życia, stosunkowo stabilne rodziny, powolny demontaż państwa opiekuńczego — socjalistycznego *welfare*

state pozwalający na zabezpieczenie schronienia mieszkańców domów dziecka, instytucjonalizacja opieki nad dziećmi poprzez aparat państwowy tj. np. Rzecznika Praw Dziecka. Natomiast analiza definicji problemu społecznego Neila J. Smelsera, prowadzi do wniosku, że w Polsce zjawisko bezdomności dzieci jest zjawiskiem rzadkim — nie ma ono charakteru masowego. „Polskie dziecko ulicy ma z reguły dom" lub przebywa z jednym lub z dwojgiem rodziców w noclegowniach lub schroniskach, objęte jest różnymi formami opieki instytucjonalnej np. korzysta ze świetlic socjoterapeutycznych.

Szczególnie interesujący wydaje się sposób analizy problemu dzieci ulicy z perspektywy interakcyjnej opisany w trzecim rozdziale przez Anitę Gulczyńską. Autorka, chcąc wyjaśnić przyczyny pogłębiania się zjawiska życia dzieci na ulicy, odwołuje się do problematyki sąsiedztwa i niejednorodności społecznej mieszkańców. Stawia tezę, że istnieje silny związek „niejednorodności społecznej mieszkańców starego łódzkiego sąsiedztwa z deklarowaną koncepcją dziecka ulicy. Różnice wyrażające się w sferze: znaczenia sąsiedztwa w życiu mieszkańców, możliwości decydowania o zmianach adaptacyjnych przestrzeni materialnej sąsiedztwa oraz w sferze symbolicznych odniesień w działaniu, sprzyjają społecznym konfliktom". Autorka wyjaśnia, że „odmienność sposobów rozwiązywania konfliktów społecznych przez te kategorie mieszkańców, wynikająca z różnic w symbolicznych odniesieniach, zaburza komunikację między reprezentantami odległych sobie światów społecznych. Administracyjna i symboliczna władza „obcych" skazuje dzieci i młodzież na proces stopniowego wykluczania ich z przestrzeni sąsiedztwa do przestrzeni ulicy, a mechanizmem dynamizującym ten proces jest stygmatyzacja". **Dziecko na ulicy jest ofiarą stygmatyzacji we własnym miejscu zamieszkania przez uprzywilejowane grupy mieszkańców.** „Konsekwencją jest stopniowe **wykluczanie i autowykluczanie** się dzieci z obszaru podwórek do obszaru bram — na ulicę". Dla polityki społecznej i pedagogiki ulicy (streetworking) jest to bardzo ważny wniosek, który wzmacnia potrzebę pracy z grupami starszych podopiecznych.

W rozdziale czwartym odnajdujemy informacje o stosowanych przez dzieci ulicy **strategiach adaptacyjnych**. Barbara Adamczyk przywołuje najpierw definicję Rady Europy na temat zjawiska dzieci ulicy: w Europie „dzieci ulicy to dzieci poniżej osiemnastego roku życia, które przez krótszy lub dłuższy czas żyją w środowisku ulicznym" (s. 68). Autorka stwierdza rzecz paradoksalną, aczkolwiek potwierdzoną wynikami badań, że dzieci nie mają innej możliwości przetrwania na ulicy, jak uczenie się różnych strategii — „strategie opisane w tym rozdziale w jakimś sensie uzasadniają omawiane tu postępowanie dzieci ulicy". Jedną ze strategii przystosowawczych do standardów i norm ulicy jest strategia silnej więzi z grupą. To, co motywuje dzieci ulicy do trzymania się grupy, to poczucie jedności z kolegami i poszukiwanie aprobaty. Struktura grupy, charakterystyczna dla środowiska dzieci ulicy, wyraźnie wyznacza role lidera i podwładnych. Na szczycie hierarchii są najstarsze i najsilniejsze dzieci. Te natomiast, które nie pełnią roli przywódcy chcą przypodobać się liderowi. Grupy mają swoje zasady, nieprzestrzeganie których, objęte jest sankcją. Korzyści wynikające z silnej więzi dzieci ulicy z grupą to: anonimowość, poczucie siły, bezpieczeństwa, solidarności zbiorowej, namiastka troski i miłości. Drugą strategią jest strategia dystansu z otoczeniem. Jej realizacja wynika z nieprawidłowo

funkcjonujących środowisk wychowawczych: rodziny i szkoły. Dzieci w przestrzeni ulicy dystansują się wobec otoczenia. Dystans prowadzi do postawy „nie ufać nieznajomym". Środowisko szkolne, które wpływa na wybór przez dziecko strategii dystansu, generuje proces stygmatyzacji dzieci z rodzin dysfunkcyjnych. Szkoła przesuwa zainteresowanie z dziecka na program nauczania, co prowadzi do przedmiotowego traktowania uczniów. Przebywanie na ulicy jest zatem manifestacją sprzeciwu wobec szkoły i kontroli. Trzecią strategią jest strategia ról społecznych: dziecko i dorosły. Dziecko na ulicy adaptuje się do warunków rzeczywistości poprzez dwie przeciwstawne role społeczne: rolę dziecka i rolę dorosłego. Ryzyko jest takie, że dziecko uczy się zachowań nieadekwatnych do swojego wieku. Do przetrwania potrzebna jest postawa natychmiastowości. Dziecko ulicy potrzebuje dorosłego wzorca — młodsze dzieci zwracają się ku starszym — bardziej doświadczonym kolegom. Wyniki badań A. Filas — cytowane przez Barbarę Adamczyk — pokazują, że czynnikiem determinującym inicjację alkoholową i narkotykową u dzieci jest konieczność przejęcia przez nie ról rodzicielskich. Warto zwrócić uwagę na kolejną strategię, która dotyczy bierności wobec przyszłości. Zgodnie z jej założeniami liczy się teraźniejszość dnia dzisiejszego, bo niezrozumiałe są dla dzieci ulicy perspektywy życiowe. Z kolei strategia silnej woli wobec przeciwności ulicy zakłada wysoką sprawność fizyczną, odporność na warunki atmosferyczne, hart ducha, większą tolerancję na głód, odporność na ból fizyczny. Strategia dewiacyjnych i przestępczych zachowań pozwala z kolei scalić grupę w oparciu o prawo pięści.

Dzieci ulicy to często dzieci, które mają dom, ale są **bezdomne emocjonalnie**, co wynika z depersonalizacji więzi. Pisze o tym Agnieszka Belcer. Podaje, że w terminologii międzynarodowej wyróżnia się trzy kategorie dzieci ulicy: a) *street working children* — pracują na ulicy, ale utrzymują kontakt z rodziną i najczęściej mieszkają w domu; b) *street living children* — dzieci, które mieszkają i pracują na ulicy, mają rzadki kontakt z rodziną; c) *children at risk* — dzieci przebywające w więzieniach lub instytucjach poprawczych lub dzieci utrzymywane przez starsze dzieci oraz dzieci pracujące. Autorka kreśli również sylwetki pedagogów, którzy opracowali kluczowe dla dyscypliny programy profilaktyki i pracy z dziećmi ulicy. Wśród nich jest ksiądz Jan Bosko, który głosił, iż „konieczne jest stymulowanie i ułatwianie aktywności dziecka w taki sposób, aby ono samo chciało się uczyć i pracować nad sobą, stając się twórcą własnego życia" (s. 97). Warto zapamiętać, że z kolei Kazimierz Lisiecki „Dziadek" w 1928 roku założył pierwsze ognisko wychowawcze Towarzystwa Przyjaciół Dzieci Ulicy. Przykłady form pomocy dzieciom ulicy we współczesnej Polsce to: działalność Centrum Młodzieży „U Siemachy" — stowarzyszenia nawiązującego do działalności księdza Kazimierza Siemaszki, który w 1886 r. założył ośrodek dla biednych i osieroconych chłopców w Krakowie, tu program wsparcia opiera się na zasadzie uczestnictwa — „być częścią większej całości"; Krajowy Komitet Wychowania Resocjalizacyjnego, prowadzący środowiskowe ogniska wychowawcze; Fundacja dla Polski; Stowarzyszenie Opieki nad dziećmi ORATORIUM.

O sukcesach i trudnościach **streetworkingu** jako metody pracy socjalnej na osiedlach, przeciwdziałającej zjawisku marginalizacji społecznej młodzieży, poświęcony jest rozdział szósty, opracowany przez Łukasza Barwińskiego. Założeniem streetworkingu jest

odrzucenie przez pedagoga ulicy postawy wyczekującej, która występuje wtedy, gdy klient sam zgłasza się do instytucji pomocowej. Niweluje to zagrożenie wtórnej stygmatyzacji, daje szansę na ponowne upodmiotowienie. Autor prowadzi wywód, z którego wynika, że marginalizacja zakłóca równowagę pomiędzy tożsamością osobową a społeczną, ponieważ z jednej strony wymaga się od jednostki, „aby kierowała się unormowanymi oczekiwaniami co do zachowań, z drugiej zaś wymaga się, aby była niepowtarzalna…" (s. 115). Jeśli jednostka nie może temu sprostać jest wyrzucana poza obręb grupy. Podstawą skuteczności streetworkingu, jak ocenia Autor, jest zasada dobrowolności, obustronność relacji (klient — streetworker), przeświadczenie o sprawstwie jednostki — stymulowanie jednostki i gotowości do zmiany sytuacji życiowej, a także np. wspólne spędzanie czasu. Istotne jest również dokonanie wyboru właściwej formy pracy socjalnej metodą streetworkingu: praca z jednostką (indywidualny kontakt), praca z grupą, praca ukierunkowana na liderów grupowych (multiplikatorów). Jak wynika z analizy, największe możliwości zmiany funkcjonowania młodzieży i wzmocnienie jej integracji społecznej daje metoda multiplikatorów, ponieważ lider grupy „przemyca" do jej wnętrza wartości, postawy, wzorce.

Jeden z kolejnych rozdziałów pokazuje **przykład udanego projektu** w zakresie działań na rzecz dzieci zagrożonych marginalizacją. Jest to projekt pt. „Wzmocnić szanse i osłabić transmisję biedy wśród mieszkańców miast województwa łódzkiego — WZLOT", prowadzony w latach 2008–2010 w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Łódzkiego. Ujawnił on poważne braki w danych o inicjatywach, podejmowanych w miastach na rzecz pomocy dzieciom ulicy, jak również deficyt badań ewaluacyjnych. Wśród uwarunkowań skuteczności i efektywności takich działań wymieniono m. in. słabą współpracę i integrację prac różnych służb pomocowych w Polsce.

Filozofia pracy — polegająca na **narracji dzieci** dotkniętych marginalizacją, pokazana na przykładzie Kanady, gdzie w 2007 roku na ulicy żyło ich ponad sześćdziesiąt pięć tysięcy, jest także ciekawie opisana w rozdziale „ABC przetrwania bezdomnych dzieci…", autorstwa Łukasza Albańskiego. Jednym z rozwiązań było opracowanie przewodnika dla dzieci ulicy, który „uwzględniał ich potrzeby a jednocześnie odzwierciedlał możliwości pracy socjalnej z tego typu klientami".

Jak zauważa Maciej Dębski, w kolejnym fragmencie pracy, 80% osób bezdomnych w Polsce stanowią mężczyźni po 50. roku życia o niskim wykształceniu. Debata pomija zazwyczaj sytuację bezdomności kobiet i dzieci. Z badań przeprowadzonych w województwie pomorskim wynika, że w przypadku grupy bezdomnych dzieci, nie ma przewagi liczebnej chłopców nad dziewczętami. Co piąte badane bezdomne dziecko zamieszkuje z rodzicami na terenach ogródków działkowych, ale zdecydowana większość mieszka z rodzicami w placówkach dla bezdomnych. **Zaniedbaniem pomocy społecznej** są m.in. koncentracja na wymiarze interwencyjnym pomocy, słabe zakorzenienie problemu bezdomności w oficjalnych dokumentach państwowych, brak całościowej polityki społecznej wobec osób bezdomnych, zbyt długi okres przebywania w placówce prowadzący do uzależnienia od form wsparcia.

Barbara Wiśniewska-Paź przedstawia interesujący **przegląd działalności świetlic środowiskowych** we Wrocławiu w kontekście problemu braku organizacji czasu wolnego dzieci

lub wersji totalnego zagospodarowania wolnego czasu. Zestawienie to jest cennym źródłem informacji o kondycji polskich świetlic i klubów socjoterapeutycznych oraz determinantach jakości ich funkcjonowania.

Szkoda, że wśród przeglądu rozwiązań prawnych (zawartych w rozdziale przedostatnim), stosowanych w obszarze omawianej kwestii, nie znalazło się chociażby kilka słów na temat projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej[3], którą przyjęto w Polsce 9 czerwca 2011 r., z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2012 r. Duże nadzieje wiązane są bowiem z nową instytucją asystenta rodziny, którego zadaniem jest m. in. wsparcie rodziny biologicznej w prawidłowym wypełnianiu jej funkcji. Ustawa potwierdziła również potrzebę istnienia placówek wsparcia dziennego, prowadzonych w formie:

- opiekuńczej — koła zainteresowań, świetlice, kluby i ogniska wychowawcze;
- specjalistycznej — zajęcia socjoterapeutyczne, terapeutyczne, korekcyjne, kompensacyjne oraz logopedyczne;
- **pracy podwórkowej** — działania animacyjne i socjoterapeutyczne.

Podsumowanie

Porażka też ma kilku ojców… Kto zawinił w tym przypadku? Czy problem wykluczenia dzieci z życia społecznego i rodzinnego, czego efektem jest życie na ulicy, jest tylko skutkiem zaniedbania ze strony rodziców? Lektura recenzowanej publikacji pokazuje, że jest co najmniej kilka przyczyn niebezpiecznie przyrastającej skali tego problemu, prowadzącego do utrwalania stylu życia, polegającego częstokroć na żebractwie, agresji fizycznej i werbalnej, umacnianiu kultury wyuczonej bezradności i bezdomności,. Wnioski, jakie można przedstawić po przeczytaniu omawianej publikacji pokazują, że rodzaj przyczyn marginalizacji nieletnich implikuje kierunek działań zaradczych. Wyraźnie widać, że mamy przed sobą zadania zarówno dla jednostki, społeczeństwa, jak i państwa. Moim zdaniem ta konstatacja intuicyjnie prowadzi nas do dyskusji dotyczącej sporu o model polityki społecznej, skutecznie likwidujący kwestię marginalizacji dzieci i młodzieży. W mojej opinii ten właśnie wątek mógł w książce zostać bardziej rozwinięty. Zaprezentowane tam przykłady inicjatyw służb społecznych, w zakresie przeciwdziałania i walki z marginalizacją społeczną dzieci w Polsce na poziomie lokalnym, stanowią oczywiście element rozważań o polityce społecznej w tym obszarze. Niemniej jednak, głos przedstawiciela nauki o polityce społecznej byłby wartościowym wkładem do rozważań nauki dla polityki społecznej, a więc praktycznego wymiaru tej dyscypliny. Próba klasyfikacji polityk społecznych wobec problemu dzieci żyjących na ulicy dopełniłaby poznawczą i praktyczną perspektywę poruszanego zagadnienia. Wymiar teorii polityki społecznej w tym zakresie zagwarantowałby komplementarność wobec dominującego w tej publikacji ujęcia socjologicznego, które jest bezsprzecznie fundamentalnym etapem przygotowań do właściwej interwencji ze strony polityki społecznej, jako swego rodzaju socjologii

[3] Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. 2011 nr 149 poz. 887).

stosowanej. W moim przekonaniu, publikacja — w obecnym kształcie — zapewnia taki właśnie potencjał do rozważań o kategoryzacji działań interwencyjnych i ich wskaźnikach społecznych. Stwarzając w ten sposób szansę na doskonalszy pomiar tej niezwykle niebezpiecznej kwestii społecznej, klasyfikacja — z pełnym wachlarzem kryteriów oceny skali zjawiska i indykatorami — przyczyniłaby się również do zaawansowania prac porównawczych w skali międzynarodowej.

Pytanie o zakres interwencji państwa w likwidowanie kwestii marginalizacji nieletnich i rozwiązywanie problemu dysfunkcjonalności rodzin na gruncie reżimów *welfare state* zawiera w sobie jednocześnie pytanie o poziom udziału organizacji społecznych w tych działaniach, jak również samopomocy rodzin i dzieci. Wstępem do takich analiz są przykłady konkretnych przedsięwzięć na poziomie miast, dzielnic — przytoczone w recenzowanej książce.

Bez względu na stopień szczegółowości powyższych analiz, bezsprzecznie należy docenić przesłanie, jakie niesie ze sobą publikacja, będąca przedmiotem niniejszej recenzji, a mianowicie to, że kwestia efektywnych i skutecznych działań zaradczych powinna opierać się nie tylko na działaniach incydentalnych, interwencyjnych, ale przede wszystkim na strategii prewencji i integracji. Lekcje historii są pouczające. Zaległości polegające na niewystarczającym dowartościowaniu rangi problemu dzieci ulicy w praktyce działań publicznych mogą pociągać za sobą bardzo negatywne skutki, czego dowodzą chociażby doświadczenia opisane przez praktyków z tej dziedziny. Przedmiotem odrębnego rozdziału uczyniłabym również rekapitulację oceny czynników prowadzących do zapóźnień w zaawansowaniu prac w tym zakresie. Taka syntetyczna ocena uwarunkowań rozwoju przedsięwzięć, polegających na włączeniu tematu marginalizacji nieletnich w główny nurt polityki, wzmacnia społeczną świadomość jakie są koszty zaniechania tych działań w zakresie polityk publicznych. Jednym z kryteriów oceny podłoża tego zjawiska jest wpływ akcesji Polski do UE w 2004 r. na upowszechnienie problematyki bezdomności w Polsce. Potwierdza to wypowiedź jednego z autorów pracy — Macieja Dębskiego: „Przed akcesją Polski do Unii Europejskiej, w większości placówek działających na rzecz osób bezdomnych, praca socjalna wykonywana była na minimalnym poziomie. Dopiero możliwość korzystania przez Polskę z funduszy strukturalnych zapoczątkowała realizację — przez różnego rodzaju instytucje i organizacje — programów reintegracyjnych" (s. 178–179). Jak widać, literatura przedmiotu, wyniki badań empirycznych oraz codzienne obserwacje każdego z nas pokazują, że przeciwdziałanie i redukcja problemu marginalizacji i automarginalizacji nieletnich to stare zadanie dla nowej polityki społecznej, polityki na XXI wiek. Tak więc do nadrobienia pozostaje lekcja historii, dotycząca tego, jakie skutki przynosi pozostawienie tej kwestii bez rozwiązania — selekcję dorosłych, nieprzystosowanych społecznie, którzy dawniej tworzyli grupę dzieci żyjących na ulicy oraz dalszą ich marginalizację.

Magdalena Kocik
Instytut Polityki Społecznej Uniwersytet Warszawski

„Zdrowie Publiczne i Zarządzanie. Zeszyty Naukowe Ochrony Zdrowia", Tom VIII, nr 1/2010
Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

Recenzowany numer „Zeszytów", przygotowany został pod redakcją Stanisławy Golinowskiej i Cezarego W. Włodarczyka. Zawiera on teksty w języku polskim oraz angielskim i koncentruje się na wybranych aspektach organizacji i finansowania systemów zdrowotnych. Najwięcej miejsca zajmuje zagadnienie współpłacenia za świadczenia w formie bezpośredniej oraz funkcjonowanie ubezpieczeń prywatnych. Uwzględniono także zjawisko opłat nieformalnych oraz przedstawiono próbę porównania efektywności placówek publicznych i prywatnych.

We wprowadzeniu redaktorzy zwracają uwagę na nieograniczoność potrzeb zdrowotnych, zwłaszcza wobec wydłużającego się trwania życia, wprowadzania nowych technologii medycznych oraz coraz powszechniejszej świadomości szerokiego rozumienia zdrowia, zgodnie z definicją Światowej Organizacji Zdrowia. Autorzy przyznają, że system rynkowy w ochronie zdrowia nie jest alternatywą „rozwojowo efektywną" wobec systemu publicznego, co potwierdza gorsza kondycja zdrowotna ludności w krajach o systemie rynkowym — ograniczony jest tam dostęp do świadczeń, pogłębiają się nierówności w możliwościach dbania o zdrowie, które mogą stanowić zagrożenie biologicznego rozwoju i są sprzeczne z globalnymi celami rozwoju społecznego.

Skuteczne może okazać się poszukiwanie rozwiązań „pomiędzy", czyli dopuszczenie rozwiązań rynkowych, czy quasi-rynkowych do systemów publicznych (co wydaje się być tendencją w krajach postsocjalistycznych) oraz selektywne wprowadzanie (w przypadku niektórych grup ludności, albo niektórych rodzajów zagrożeń zdrowotnych) metod typowych dla systemów publicznych w państwach o dominacji rozwiązań rynkowych.

Wyrażając opinię, że w krajach postsocjalistycznych zbyt silne jest przekonanie o wyższej efektywności metod rynkowych w ochronie zdrowia, autorzy stwierdzają, że wprowadzane reformy są często źle przygotowane — brakuje bowiem pogłębionej analizy kosztów i efektów oraz szerszych konsultacji społecznych.

Zawarte w „Zeszycie" teksty, koncentrują się na dopłatach ze strony pacjentów, co wynika z założeń europejskiego projektu[1], w ramach którego powstały omawiane teksty.

[1] *Assessment of patient payment policies and projection of their efficiency, equity and quality effects: The case of Central and Eastern Europe (ASSPRO CEE 2007).*

W sposób szczególny odnosi się to do Polski, w której skala dopłat (także nieformalnych) jest duża i wynika po części z niesprawności systemu publicznego, niewielkiej popularności prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych i braku uregulowań w zakresie formalnych dopłat[2] ze strony pacjentów.

O opłatach nieformalnych piszą Milena Pavlova, Tatiana Stepurko, Vladimir S. Gordeev, Sonila Tomini, Irena Gryga oraz Wim Groot w artykule pt. *Informal payments for health care services: policy challenges and strategies for solutions.*

Autorzy stwierdzają, że zjawisko nieformalnych dopłat ma charakter powszechny. Beneficjentami są pracownicy służby zdrowia, płatnikami pacjenci — często jest to niezależnie od ich statusu, choć można zauważyć, że więcej przeznaczają na nie osoby lepiej wykształcone i młodsze. Autorzy szacują, że w niektórych krajach dopłaty nieformalne pacjentów mogą stanowić nawet ponad 50% oficjalnych zarobków lekarzy niektórych specjalności.

Autorzy odnoszą się też do źródeł problemu i wskazują na ograniczoną dostępność świadczeń. Społeczne konsekwencje takich dopłat mogą być poważne, gdyż powodują nierówności w możliwościach dbania o zdrowie, zagrażają zatem samym zasadom publicznego systemu ochrony zdrowia. Mogą też naruszać układ priorytetów polityki zdrowotnej, utrudniać oszacowanie przyszłych potrzeb, a także naruszać społeczną efektywność systemu. Nieformalne dopłaty, jako nieopodatkowane, nie wnoszą środków do budżetu, nie poprawiają też stanu infrastruktury ochrony zdrowia.

Badania empiryczne wskazują, że przyczyny wnoszenia dopłat nieformalnych są różne, poczynając od tzw. „dowodów wdzięczności", przez chęć zapewnienia sobie lepszej jakości usługi, skrócenia okresu oczekiwania na świadczenie, po nadzieję na zbudowanie silniejszej więzi z lekarzem na przyszłość. Przedstawiciele służby zdrowia akceptują dopłaty, gdyż uważają, że ich kwalifikacje są niedoceniane i chcą uzyskać większe dochody. Są oni przekonani, że zapewniając pacjentom dostęp do specjalistycznych urządzeń, mają prawo do pobierania za to opłat. Decydenci tolerują niekiedy ten stan w przekonaniu, że powstrzymuje to ucieczkę lekarzy do krajów oferujących lepsze warunki pracy i płacy.

Autorzy sugerują, że nie ma prostych rozwiązań tego problemu — wymagają one zmian kulturowych, dofinansowania systemu, między innymi poprzez sformalizowanie dopłat i skuteczniejszą walkę z korupcją. Proponują więc kilka możliwych strategii: karanie obu stron układu, wzrost wynagrodzeń przedstawicieli służby zdrowia — głównie lekarzy, wprowadzenie formalnych dopłat oraz rozwój sektora prywatnego, co sformalizuje dopłaty i umożliwi pacjentom dokonywanie wyboru między systemem publicznym i prywatnym.

W kolejnym artykule — *Opłaty nieformalne w ochronie zdrowia. Perspektywa i doświadczenia polskie* — Stanisława Golinowska analizuje zjawisko nieformalnych dopłat w szerszym kontekście zjawisk korupcyjnych. Stwierdza, że specyfika ochrony zdrowia czyni ją szczególnie podatną na korupcję ze względu na asymetrię dostępu do informacji, niewie-

[2] Dopłaty formalne zostały w Polsce uregulowane w odniesieniu do leków oraz świadczeń stomatologicznych.

dzę pacjentów i złożoność systemu. Niemniej jednak, autorka jednoznacznie ocenia, że nieformalne dopłaty są w systemie publicznym zjawiskiem korupcyjnym.

Golinowska szuka wyjaśnień teoretycznych zjawiska korupcji, wskazując na ograniczony dostęp do świadczeń, czynniki kulturowe, dość powszechną opinię o niskim poziomie etycznym lekarzy oraz słabość państwa, polegającą na rozmyciu odpowiedzialności różnych podmiotów, niedostatkach systemu informacji, niejasnych strategiach, braku skutecznych metod ewaluacji systemu oraz braku spójnej polityki zdrowotnej.

Autorka przywołuje badania, ukazujące te zjawisko w różnych krajach i przedstawiające czynniki, które je warunkują. Omawia też działania państwa na rzecz zwalczania korupcji w służbie zdrowia, także te, które prowadzą do wzrostu roli sektora prywatnego w ochronie zdrowia.

W tekście Mileny Pavlovej, Marzeny Tambor, Godefridusa G. van Merode i Wima Groota, pt. *Are patient charges an effective policy tool? The rewiew of theoretical and empirical evidence*, autorzy rozważają czy sformalizowanie dopłat może być skutecznym rozwiązaniem problemu korupcji w służbie zdrowia. W literaturze pojawiają się opinie, że formalne dopłaty mogą zwiększyć sumę środków wprowadzanych do systemu oraz dostępność świadczeń, stworzyć możliwości wzrostu wynagrodzeń lekarzy i podnieść efektywność, ponieważ pacjenci będą bardziej świadomi swych praw. Sformalizowanie dopłat może też wyeliminować dopłaty nieformalne ale i ograniczyć medycznie nieuzasadnione korzystanie ze świadczeń[3].

Pojawiają się jednak pewne zagrożenia z tym związane: wprowadzenie dopłat może wyeliminować z systemu grupy słabe i stanowić nadmierne obciążenie gospodarstw domowych o niższych dochodach. Przywołane badania pokazują też, że w krajach, w których wprowadzono dopłaty, częstotliwość wizyt — w przypadku niektórych grup — uległa ograniczeniu. Dotyczy to dzieci, ubogich i osób z terenów o niskim nasyceniu placówkami. Takie działania mogą być — jak widać — kontrefektywne, ponieważ jednym z założeń systemu publicznego jest szczególna ochrona grup zagrożonych. Różnicowanie wysokości dopłat może być organizacyjnie trudne, rodzi problem transparentności kryteriów i weryfikacji informacji. Autorzy rozważają możliwość podziału wysokości dopłat zależnie od krótko- i długookresowych efektów leczenia, stosowanych procedur medycznych (im mniejsze efekty tym wyższa dopłata), od priorytetów polityki zdrowotnej (zwolnienie z dopłat, ochrony macierzyństwa, opieki nad dziećmi) lub też usytuowania świadczeń w strukturze systemu (najniższe dopłaty w podstawowej opiece medycznej, wyższe w opiece szpitalnej). Taki rodzaj selektywności może zachęcić pacjentów do szerszego korzystania z podstawowej opieki zdrowotnej, a to natomiast może przynieść zmniejszenie kosztów. Niestety przy niskim poziomie usług podstawowych, powyższe zróżnicowanie może być mało efektywne.

[3] Pojęcie „medycznie nieuzasadnione korzystanie ze świadczeń" może być wątpliwe w świetle definicji zdrowia WHO. Pozwala ona uznać, że w każdym przypadku „braku dobrostanu" obywatel ma prawo do korzystanie ze świadczeń, choć niekoniecznie w ramach systemu publicznego. Wymagałoby to jednak bardzo precyzyjnego określenia koszyka świadczeń gwarantowanych.

Paradoksalnie dopłaty mogą generować wyższe koszty, gdyż lekarze mogą zachęcać pacjentów do dodatkowych wizyt i badań, co może być skuteczne przy asymetrii informacji. Zabezpieczeniem wydaje się być ścisła regulacja wynagrodzeń lekarzy, bez ich powiązania z liczbą udzielonych świadczeń, co z kolei łamie zasadę konkurencji.

Pojawia się też pytanie o to, jak oceniać zdrowotne efekty współfinansowania i w jakim horyzoncie czasowym można je osiągnąć. O ile rezygnacja ze współpłacenia za profilaktykę i ratownictwo wydaje się być uzasadnioną, to może ona jednak spowodować zmianę preferencji pacjentów, niezgodnie z priorytetami polityki zdrowotnej. Natomiast z drugiej strony, może to jednak zwiększyć zainteresowanie badaniami profilaktycznymi. Jak widać, selektywne wprowadzenie współpłacenia może stanowić pewien instrument kształtowania preferencji zdrowotnych ludności.

Generalnie jednak, współfinansowanie nie musi wnosić dodatkowych środków do systemu. Aby dopłaty były powszechne, muszą być niskie. Koszty zarządzania nimi mogą pochłaniać znaczną część przychodu, a niski poziom gotowości do współpłacenia może powodować rezygnację ze świadczeń — pacjenci będą odchodzić do sektora prywatnego, co ograniczy wpływy w sektorze publicznym. Wprawdzie wprowadzenie dopłat może wyeliminować lub znacząco ograniczyć skalę opłat nieformalnych, które wypaczają ideę równego dostępu, brakuje jednak dowodów empirycznych na skuteczność tego typu decyzji. Zatem, wprowadzenie dopłat pacjentów jest rozwiązaniem niepewnym co do efektów i zagraża marginalizacją grup słabych ekonomicznie.

W artykule pt. *The short story of co-payments for health services in Hungary — lessons for neighbouring countries* Petra Bali, Imre Boncz, Gyorgy Jenei, Laszlo Gulacsi próbują dokonać oceny mechanizmów współpłacenia na Węgrzech, przyznając jednocześnie, że okres ich stosowania jest zbyt krótki, by upoważnić do uogólnionych wniosków. Przypominają, że wcześniej takie rozwiązania wprowadzono w krajach bałtyckich oraz w Bułgarii, a na Węgrzech funkcjonowały one w latach 2007–2008 i po referendum zostały zlikwidowane. Charakteryzują krótko zasady funkcjonowania i finansowania lekarzy. Przyznają, że przyczyną wprowadzenia dopłat był deficyt funduszu. W świetle analiz potwierdza się fakt, że koszty świadczeń spadły, choć mogły na to wpłynąć także inne elementy reform, jak np. ograniczenie liczby wypisywanych recept.

Analiza doświadczeń węgierskich pozwala jednak na wskazanie pewnych korzyści współpłacenia, czyli: ograniczenie dopłat nieformalnych, ograniczenie nieuzasadnionych medycznie wizyt (o 26% u lekarza pierwszego kontaktu i o 19% u specjalistów), wzrost świadomości pacjentów na temat działania systemu oraz wzrost napływu środków do systemu. Argumentem przeciw mogą być: zły stan zdrowia ludności, zbyt późne zgłaszanie się do lekarza, opóźnianie leczenia, także polaryzacja dochodowa, która przy współpłaceniu może być czynnikiem marginalizacji w zdrowiu. Pobór dopłat jest kosztowny, wartość dopłat nie musi rekompensować kosztów administracyjnych, a obsługa może pochłaniać znaczną część dopłat. Ponadto autorzy oceniają, że udział środków własnych w kosztach leczenia jest już zbyt wysoki. Po rezygnacji z dopłat korzystanie z usług nieco wzrosło, ale nie do poprzedniego poziomu. Nastąpił lekki spadek opłat nieformalnych. Największe korzyści odnieśli lekarze rodzinni, najmniejsze szpitalnictwo.

Na pytanie o możliwość zastosowania dopłat w innych krajach, autorzy stwierdzają, że taką decyzję należałoby poprzedzić zbadaniem innych możliwości pozyskania środków oraz badaniem potencjalnych zagrożeń. Istotne jest też to, aby zbadać poziom gotowości społeczeństwa do współpłacenia za usługi zdrowotne.

Kolejny tekst — zatytułowany *Patient payments and problems in medical services provision in Bulgaria*, autorstwa Elki Atanasovej, Emanuela Moutafova, Todorki Kostadinowvej i Mileny Pavlovej — zaczyna się od krótkiej charakterystyki niedostatków funkcjonowania systemu ochrony zdrowia w Bułgarii. Autorzy stwierdzają, że wprowadzenie dopłat nie wyeliminowało tam opłat nieformalnych. Zaplanowane wzmocnienie roli lekarzy pierwszego kontaktu nie powiodło się, przede wszystkim z powodu niedostatecznych ich kwalifikacji. Odczuwalny jest brak niektórych specjalistów. Zbyt wysoki jest udział leczenia szpitalnego, przy jednoczesnym nadmiarze placówek. Zbyt długi jest czas przebywania w szpitalu, a za mało jest w nich pielęgniarek i położnych. Nasila się emigracja lekarzy. Szpitale są źle zarządzane, a system niedofinansowany.

W odniesieniu do współpłacenia, obserwuje się polaryzację stanowisk. Na ogół przeciwni są temu emeryci i renciści, osoby niepełnosprawne, chronicznie chore, natomiast za są studenci i rodziny z dziećmi (z wyłączeniem jednak nagłych przypadków). System uwzględniający dopłaty wspierają producenci świadczeń, wskazując na ograniczanie zbędnych wizyt i dodatkowe wpływy. Wyraźnie jednak zastrzegają, że nie powinni być w to bezpośrednio zaangażowani sami lekarze. Ubezpieczyciele popierają dopłaty, choć nie na wszystkie usługi i nie wobec wszystkich grup.

Z doświadczeń bułgarskich wynika, że wprowadzenie dopłat powinno być poprzedzone badaniem konsekwencji tego rozwiązania dla różnych grup pacjentów w odniesieniu do różnych świadczeń. A samo ich funkcjonowanie należy systematycznie monitorować i modyfikować.

W tekście *Wprowadzenie dopłat pacjentów do świadczeń opieki zdrowotnej, finansowanych ze środków publicznych — opinie głównych uczestników polskiego systemu opieki zdrowotnej,* Stanisława Golinowska, Marzena Tambor i Christoph Sowada przypominają, że dyskusja na temat wprowadzenia współpłacenia za świadczenia zdrowotne trwa w Polsce od wielu lat. Funkcjonuje ono w usługach stomatologicznych (oraz lekach — G. M.-O.). Jako główne cele wprowadzenia dopłat, autorzy wskazują: ograniczenie kosztów świadczeń, przerzucenie części kosztów na prywatne źródła, w tym samych pacjentów, a także ograniczenie nieuzasadnionego medycznie korzystania z usług i pozyskanie dodatkowych środków. Zwracają uwagę na potrzebę uzyskania akceptacji społecznej dla tego typu rozwiązania, zwłaszcza wobec zapisu Konstytucji RP, który gwarantuje obywatelom prawo do ochrony zdrowia, niezależnie od ich sytuacji materialnej.

Autorzy podkreślają, że udział środków własnych w sektorze zdrowia kształtuje się na poziomie około 30%, co może wskazywać na stosunkowo dużą akceptację współpłacenia. Z drugiej strony może to także potwierdzać częste występowanie opłat nieformalnych.

W dalszej części artykułu autorzy omawiają wyniki badań dotyczących stopnia akceptacji dopłat formalnych. Popierają je lekarze (możliwość wzrostu wynagrodzeń, ograniczenie nieuzasadnionych wizyt, dodatkowe środki na wyposażenie), choć są świadomi

oporu społecznego, który w ich ocenie wynika z braku świadomości kosztów ochrony zdrowia. Akceptują dopłaty do wszystkich świadczeń. Pielęgniarki generalnie popierają współpłacenie, choć nie dla wszystkich grup i nie przy wszystkich świadczeniach (wyłączenie podstawowej opieki zdrowotnej i nagłych przypadków), akceptują natomiast dopłaty za wyższy standard usług. One także wskazują na potrzebę ograniczenia zbędnych wizyt i opłat nieformalnych. Decydenci akceptują dopłaty, głównie w celu ograniczenia popytu, ale też wobec konieczności zwiększenia efektywności systemu. Dostrzegają zagrożenia dla pacjentów o niskich dochodach i przewlekle chorych, doceniają jednak wpływ współpłacenia na świadomość pacjentów. Z opłat zwolniliby nagłe przypadki, ale utrzymaliby je w podstawowej opiece zdrowotnej w celu ograniczenia nieuzasadnionego korzystania. Zwracają też uwagę na fakt, że lekarze pierwszego kontaktu nie spełniają swojej roli „sita" dostępu do specjalistów, co może być argumentem za wprowadzeniem dopłat. Wyrażają jednak przekonanie, że wprowadzenie tego rozwiązania nie poprawi sytuacji w ochronie zdrowia. Specjaliści akceptują opłaty za wizyty bez skierowania lekarza podstawowej opieki medycznej. Konsumenci świadczeń są na ogół przeciwni takiemu rozwiązaniu, argumentując, że są już obciążeni składką zdrowotną i byłaby to jeszcze jedna danina publiczna. Wskazują, że służba zdrowia jest źle zarządzana i nie chcą, by konsekwencje tego były przerzucane na pacjentów. Byliby skłonni zaakceptować to rozwiązanie, gdyby istotnie poprawiło ono poziom świadczonych usług. Ci konsumenci, którzy są skłonni zaakceptować dopłaty, wyłączyliby z nich podstawową opiekę zdrowotną i nagłe przypadki. Niski jest poziom akceptacji opłat za pobyt w szpitalu, chyba, że byłoby to związane z zapewnieniem wyższego standardu.

Zdaniem badanych, dopłaty powinny być przekazywane do producentów świadczeń — w części na wzrost wynagrodzeń, a w części na poprawę jakości i warunków pracy. Natomiast zdaniem pacjentów powinny być one przeznaczane głównie na poprawę wyposażenia placówek.

Badanych pytano też o to, jak chronić grupy zagrożone marginalizacją z powodu dopłat. Uznano, że takie zabezpieczenia są konieczne, np. przez wprowadzenie rocznego limitu kwoty dopłat (z wyłączeniem dzieci, osób o niskich dochodach i niektórych osób niepełnosprawnych, niektórych osób chorych chronicznie oraz świadczeń związanych z macierzyństwem. Wyrażano jednak obawy, że taki system byłby nieczytelny i mógłby stać się źródłem nadużyć.

Generalnie badania wskazują, że wzrósł poziom akceptacji dopłat. Istnieje wiara w to, że mogłyby one ograniczyć nieuzasadnione wizyty, choć z drugiej strony mogą okazać się one zbyt kosztowne i marginalizować w dostępie do świadczeń grupy słabe ekonomicznie i społecznie. Należy zatem prowadzić dyskusje, badać funkcjonowanie dopłat w różnych krajach (dlaczego w niektórych wycofano tego typu mechanizmy), starannie policzyć koszty i korzyści takiego rozwiązania.

Kolejny tekst — autorstwa Liubove Muraskiene, Mariji Veniute i Mileny Pavlovej, pt. *The opinions of the key health care stakeholders towards patient payments in Lithuania* wskazuje na wysoki udział wydatków indywidualnych obywateli Litwy w kosztach ochrony zdrowia. Kształtują się one na poziomie 5% ogółu wydatków ich gospodarstw domo-

wych. Badania wskazują, że w 2007 r. 7% ogółu pacjentów musiało zrezygnować z tych świadczeń, natomiast 9% w grupie o niskich dochodach. Potwierdza to słuszność obaw o zagrożenie marginalizacją.

Dodatkowym problemem jest też słaba znajomość systemu ochrony zdrowia przez pacjentów. Nie wiedzą oni, co im się należy, a za co muszą dopłacić. Przepisy są niejasne. Generalnie pacjenci są skłonni ponosić opłaty za dodatkowe usługi. Dla lekarzy celem dopłat jest głównie ograniczenie nieuzasadnionego korzystania z usług, ale też poprawa dbałości o zdrowie, zmiana stosunku do własnego zdrowia, wzrost świadomości kosztów. Pacjenci obawiają się jednak zróżnicowania dostępu do opieki medycznej, stąd propozycje wyłączenia niektórych grup z obowiązku uiszczania dopłat, np. dzieci i osób niepełnosprawnych.

Podobne wnioski płyną z tekstu Ireny Gryga, Tatiany Stepurko, Andrii Danyliva, Maksyma Gryga, Olgi Lynnyk, Mileny Pavlovej i Wima Groota, zatytułowanego *Attitudes towards patient payments in Ukraine: is there a place for official patient charges?* Autorzy przypominają, że na Ukrainie 55,7% wydatków na zdrowie finansowane jest ze środków publicznych, wydatki prywatne obejmują głównie leki i opłaty nieformalne. W tym kraju utrzymuje się wciąż tradycyjny model finansowania budżetowego, bardzo okrojony, co sprzyja wysokim dopłatom nieformalnym, które często warunkują dostęp do usług. Obserwuje się też nadmiar lekarzy niektórych specjalności, nadmiar łóżek szpitalnych i złe rozmieszczenie terytorialne placówek, niemal wyłącznie państwowych lub samorządowych. Pomimo scentralizowania systemu, jakość świadczeń jest terytorialnie zróżnicowana. Obserwuje się niedorozwój podstawowej opieki zdrowotnej, co jest jedną z przyczyn nadużywania leczenia szpitalnego.

Dekretem (wbrew konstytucji — jak twierdzą autorzy), wprowadzono możliwość oficjalnych dopłat za niektóre usługi, np. stomatologiczne — w formie dobrowolnych wpłat.

Brak jest kompleksowych badań nad skalą korupcji w służbie zdrowia ale autorzy twierdzą, że np. w niektórych placówkach ginekologicznych, 95% zarobków lekarzy pochodzi z nieformalnych dopłat. Badania w krajach byłego ZSRR wskazują, że 30% pacjentów wnosi nieformalne opłaty.

Dość powszechna jest wiara obywateli, że wprowadzenie formalnych dopłat ograniczy skalę korupcji, część jednak obawia się, że w efekcie spowoduje to zdublowanie opłat. Co ciekawe, niektórzy decydenci dostrzegają zalety opłat nieformalnych, twierdząc, że podnoszą one jakość usług. Badani wyrażali przekonanie, że wprowadzenie formalnych dopłat ograniczy nadmierne korzystanie ze świadczeń i zapewni dodatkowe środki. Część obawia się jednak, że ograniczy to przede wszystkim dostęp niektórych osób do świadczeń ochrony zdrowia. Dlatego też niektórzy respondenci uznali za konieczne wyłączenie z opłat niektórych grup takich, jak: osoby ubogie, dzieci, chronicznie chorzy czy świadczeń związanych z macierzyństwem.

Kolejny tekst — Cezarego Włodarczyka, pt. *Koncepcja „Oceny wpływu na zdrowie" (Health Impact Assessment) i jej wykorzystanie w Unii Europejskiej. Perspektywa sektora prywatnego* — ma odmienny charakter w stosunku do wcześniejszych artykułów. Autor

omawia koncepcję systemu ocen i konsekwencje proponowanych zmian, w tym wypadku dotyczących zdrowia. Omawiana metoda może mieć zastosowanie praktyczne w polityce zdrowotnej, dostarczając informacji a propos tego, które negatywne zjawiska należy eliminować, a które wzmacniać w oparciu o czytelne kryteria. Badanie dotyczy konsekwencji działań w sferze zdrowia, pozwala pokazać, jak te konsekwencje kształtują się w różnych grupach społecznych i jakie zmiany niosą w świadomości użytkowników. Autor odnosi koncepcję do systemu wartości, istotnych dla zdrowia i polityki zdrowotnej. System ten powinien być stosowany w różnych dziedzinach. Na dzień dzisiejszy jest on wykorzystywany w polityce zdrowotnej niektórych krajów europejskich. W 2006 roku Rada Europy zaproponowała ideę: „Zdrowie we wszystkich politykach", co można uznać za skutek uznania wielości czynników oddziałujących na zdrowie, a zatem także zalecenie uwzględniania zróżnicowanych konsekwencji wprowadzanych zmian.

Autor precyzyjnie omawia koncepcję HIA, definiowaną jako „zbiór procedur, metod i narzędzi, za pomocą których treści polityki, programu lub projektu mogą być oceniane z punktu widzenia potencjalnych skutków zdrowotnych i ich rozkładu w populacji, będącej adresatem działań". Omawia fazy procesu oceniania i skuteczność metody z punktu widzenia racjonalności podejmowanych decyzji.

Następny tekst — Irminy Jurkiewicz i Carole Tinardon, pt. *Rynek prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych w krajach europejskich. Przykład rozwiązań francuskich* — rozpoczyna nowy wątek publikacji, dotyczący prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych. Autorzy stwierdzają, że ubezpieczenia te funkcjonują w wielu krajach jako uzupełnienie systemu podstawowego, pozwalając na przeniesienie części wydatków na zdrowie z sektora publicznego do prywatnego i dając jednocześnie — osobom korzystającym ze świadczeń — możliwość wyboru.

W różnych krajach funkcjonują one na odmiennych zasadach:

- jako oferta dla osób nieuprawnionych do świadczeń publicznych;
- jako system uzupełniający, oferujący świadczenia nieobjęte systemem publicznym, niekiedy obejmujący też bezpośrednie dopłaty do świadczeń;
- jako system uzupełniający, oferujący ten sam katalog świadczeń, jednak wyższej jakości.

Autorzy przypominają, że funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia pozostaje w kompetencjach krajów członkowskich Unii Europejskiej. Ryzyko finansowe ubezpieczeń prywatnych spoczywa na inwestorze, choć w wielu krajach część kosztów ponoszą pracodawcy. Badania potwierdzają, że częściej z prywatnych ubezpieczeń korzystają osoby o wyższych dochodach, lepiej wykształcone, mieszkające w dużych miastach. Częściej są to mężczyźni niż kobiety.

Istotną wartością tekstu są tabele i wykresy, obrazujące funkcjonowanie prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych w krajach UE, ich zasięg w poszczególnych krajach oraz opisujące ubezpieczenia prywatne we Francji. Szczególnie interesująca jest charakterystyka osób korzystających z uzupełniających ubezpieczeń prywatnych, wyraźnie potwierdzająca ich selektywny charakter.

Wim Groot, w artykule *Quality and efficiency improvement and cost containment through regulated competition in the Dutch helath care system*, pisze o zreformowanym w 2006 r.

systemie ubezpieczeń zdrowotnych w Holandii. Podział na obywateli, objętych publicznych systemem (osoby o niższych zarobkach) i obywateli, ubezpieczonych w prywatnym sektorze (osoby bardziej zamożne) został tam zastąpiony powszechnym systemem prywatnym, przeznaczonym dla wszystkich i dającym takie same uprawnienia oraz obciążającym taką samą składką. W systemie ulg podatkowych przewidziano wsparcie w opłacaniu składki dla obywateli o niższych dochodach.

Drugim elementem reformy było wprowadzenie większej konkurencyjności na rynku usług szpitalnych. Ubezpieczycielom i producentom świadczeń dano więcej swobody w zawieraniu kontraktów, odchodząc od obowiązku zawierania kontraktów ze wszystkimi producentami świadczeń, jaki ciążył na ubezpieczycielach. Nie mogą natomiast selektywnie odmawiać objęcia ubezpieczeniem samych obywateli.

Jak pisze autor, „głównym celem reformy było zwiększenie rangi tzw. „interesu publicznego" w ochronie zdrowia. Ten interes publiczny był definiowany jako jakość, dostęp i efektywność oraz ograniczanie kosztów w opiece zdrowotnej. W trakcie reform uznano, że system ochrony zdrowia zawiódł jako dostawca w reprezentowaniu interesu publicznego. Dostęp do opieki zdrowotnej był ograniczany przez listy oczekujących. Przed reformą ubezpieczenia zdrowotnego, składki na finansowanie opieki zdrowotnej były wysoce regresywne, przy czym osoby o niskich dochodach przeznaczały na składki większą ich część niż osoby o dochodach wysokich. Niezadowolenie z funkcjonowania systemu ochrony zdrowia było powszechne. Istniało przekonanie, że sam system pozostawiał w tyle efektywność i jakość dostarczanych usług zdrowotnych. Zaniedbano działania na rzecz wzrostu produktywności w opiece zdrowotnej, a w niektórych aspektach nastąpiło jej pogorszenie"[4].

Celem reformy było pogodzenie dążenia do powszechnego zabezpieczenia z zasadami regulowanej konkurencji. Z założenia wszyscy obywatele mają być ubezpieczeni w jednej z 14 prywatnych firm ubezpieczeniowych, z których każda ma obowiązek zaakceptowania każdego klienta, niezależnie od stopnia ryzyka, np. wcześniejszej sytuacji zdrowotnej. Podstawowe ubezpieczenie obejmuje opiekę szpitalną, lekarza pierwszego kontaktu oraz specjalistów, przepisywanie leków, opiekę nad macierzyństwem i położnictwo, pomoc techniczną i opiekę stomatologiczną dla dzieci.

Można uznać, że reforma dokonała pełnej prywatyzacji ubezpieczeń zdrowotnych, choć przewidziano wsparcie dla osób mniej zamożnych. Uznano, że prywatyzacja przynosi obniżkę kosztów, wzrost konkurencji oraz koncentrację ubezpieczeń. Obecnie 80% ludności jest ubezpieczona w 4 firmach ubezpieczeniowych. System jest monitorowany przez państwo pod kątem dostępności, jakości usług oraz efektywności ekonomicznej. Dostrzega się konieczność opracowania standardów usług przez niezależne ciała.

We wnioskach autor stwierdza, że reforma nie powstrzymała wzrostu kosztów opieki zdrowotnej, jednak uznaje się, że wprowadziła ona mechanizmy, które w przyszłości mogą poprawić sytuację.

[4] Przekład własny.

Kolejny tekst — Adama Reichardta, pt. *Health insurance reform in the United States: old lessons on the renewed debate* — koncentruje się wokół planowanych działań rządu Baracka Obamy.

Ochrona zdrowia w USA generuje najwyższe koszty. Na zdrowie przeznaczane było w 2008 r. 16% PKB, przy średniej dla krajów OECD 8,9%. Autor przypomina, że w USA nie istnieje powszechne ubezpieczenie zdrowotne, finansowanie świadczeń opiera się na zasadzie bezpośrednich płatności oraz ubezpieczeniach prywatnych, przy czym w 2008 r. posiadało je 15,4% ludności tego kraju. Spadek liczby ubezpieczonych był dodatkową, poza nazbyt wysokimi wynagrodzeniami lekarzy, przyczyną wzrostu kosztów i składki ubezpieczeniowej.

Wprowadzenie powszechnych ubezpieczeń zdrowotnych było hasłem wyborczym Obamy. Podnoszono wówczas dwa aspekty: rosnące koszty opieki zdrowotnej oraz malejący zakres ubezpieczeń prywatnych. Autor przypomina historię zmagań kolejnych prezydentów, poczynając od lat 30. XX wieku. W latach 50. co trzeci Amerykanin miał polisę, na rynku działały instytucje non-profit zapewniające świadczenia osobom uboższym. Z czasem decydującym kryterium działalności ubezpieczycieli stał się zysk. Głównymi przyczynami problemu są starzenie się populacji i wzrost kosztów procedur medycznych.

Autor jest skłonny uznać, że realizowany od 1965 r. program zdrowotny Medicare miał być pierwszym krokiem w kierunku upowszechnienia ubezpieczeń zdrowotnych. Poprzestano jednak na uzupełnieniu go przez program Medicaid dla osób o najniższych dochodach. Ze wspierania ubezpieczeń zaczęli wycofywać się pracodawcy, a sami pracownicy nie byli w stanie pokryć całości rosnących kosztów polisy.

Rząd Baracka Obamy dostrzegł związek między stanem zdrowia a ogólną pomyślnością obywateli. Autor przywołuje dane: 50% przypadków bankructwa jest powodowane chorobą i kosztami leczenia w przypadku braku polisy lub jej zbyt wąskim zakresem. Notuje się liczne zgony z powodu braku ubezpieczenia zdrowotnego.

Propozycje administracji Obamy obejmują następujące założenia:

- zakaz wykluczania z ubezpieczenia lub proponowanie gorszych warunków ubezpieczenia osobom bardziej zagrożonym; wobec wszystkich chętnych mają być stosowane takie same zasady ubezpieczenia;
- kontrola systemu i jego powszechność ma obniżyć koszty świadczeń;
- system powszechnych, prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych ma chronić obywateli przed finansowymi skutkami choroby i jej leczenia;
- system ma dać obywatelom swobodę wyboru lekarza i placówki;
- upowszechnienie ubezpieczeń może mieć pozytywny wpływ na skuteczność promocji zdrowia oraz prowadzić do poprawy jakości usług zdrowotnych.

Zważywszy na zróżnicowaną sytuację ludzi, należących do odmiennych kategorii, spadek udziału osób zabezpieczonych polisami prywatnego ubezpieczenia zdrowotnego oraz rosnące koszty opieki medycznej, za zasadne można uznać propozycje obecnej administracji. Projekt ma poparcie części środowiska medycznego, które z powodu wszechwładzy koncernów ubezpieczeniowych straciło kontrolę nad funkcjonowaniem systemu. Przy odpowiednim wsparciu finansowym ubezpieczenia zdrowotnego, włączeniu się władzy

publicznej w działania na rzecz poprawy stanu infrastruktury, możliwe stanie się ograniczenie głównych zagrożeń zdrowotnych Amerykanów.

Interesujący — w kontekście zmian na polskim rynku ochrony zdrowia — jest tekst Błażeja Łyszczarza, pt. *Struktura własnościowa a efektywność świadczeniodawców.*

Autor zaczyna rozważania od faktu, że „dynamiczny wzrost wydatków na zdrowie w ostatnich dziesięcioleciach sprawił, że perspektywa ekonomiczna — a więc także analiza efektywności — współcześnie dominuje nad epidemiologicznym i socjologicznym stosunkiem do polityki zdrowotnej. (…) Osiągnięcie wysokiego poziomu efektywności jest natomiast postrzegane jako jeden z najważniejszych celów stawianych przed systemami opieki zdrowotnej w krajach wysoko rozwiniętych".

Problem polega jednak na wieloznaczności pojęcia „efektywność", zwłaszcza w odniesieniu do opieki zdrowotnej. Autor analizuje pojęcie efektywności makro- i mikroekonomicznej. Ponieważ za jedną z determinant efektywności uznaje się formę własności, autor skoncentrował się na zbadaniu czy podmioty niepubliczne w Polsce produkują świadczenia zdrowotne efektywniej od podmiotów publicznych. Różne nurty myśli ekonomicznej zdają się uzasadniać tezę, że podmioty prywatne powinny funkcjonować efektywniej niż podmioty publiczne, ponieważ zasada osiągania zysków uruchamia odpowiednie mechanizmy eliminacji niskiej efektywności.

Z niektórych przywoływanych badań innych autorów wynika, że szpitale publiczne mogą być bardziej efektywne, inne wskazują na wyższą efektywność szpitali prywatnych. W związku z tym badania nie dają jednoznacznej odpowiedzi na wcześniej sformułowane pytanie.

Kluczowe jest jednak pytanie o to, do czego będziemy odnosić efektywność: czy do maksymalizacji liczby świadczeń zdrowotnych, czy też do osiągania maksymalnie pozytywnych efektów zdrowotnych. Ten ostatni aspekt jest jednak trudno mierzalny i niemożliwy do zbadania w krótkim okresie czasu. Pominięto zatem w analizie efektywność w rozumieniu wpływu na stan zdrowia ludności, co można uznać za pewną słabość badania z punktu widzenia polityki zdrowotnej.

Warto zwrócić też uwagę na fakt, że sektor niepubliczny w Polsce działa w warunkach pewnego uprzywilejowania:

- podlega mniej restrykcyjnym regulacjom;
- korzysta z zasobów kadrowych sektora publicznego, w związku z tym nie ponosi kosztów szkolenia kadr;
- stosuje współpłacenie także w odniesieniu do świadczeń finansowanych w ramach kontraktów ze środków publicznych;
- w mniejszym stopniu przejmuje ciężar opieki nad przypadkami trudnymi.

Należałoby do tego dodać wąskie profile usług świadczonych przez szpitale prywatne, wysoki udział drobnych zabiegów chirurgicznych w ramach chirurgii jednego dnia oraz świadczeń wysoko wycenianych przez NFZ (np. dializy).

Wyższa efektywność sektora prywatnego potwierdza się jednoznacznie jedynie w odniesieniu do świadczeń ambulatoryjnych. Brakuje empirycznego potwierdzenia wyższej efektywności sektora prywatnego w szpitalnictwie.

Uzupełnieniem wyżej omówionego tekstu może być artykuł Katarzyny Dubas pt. *Szpitale niepubliczne w województwie małopolskim — profil działalności oraz znaczenie w systemie lecznictwa.*

Tekst został poprzedzony wstępem omawiającym proces prywatyzacji szpitalnictwa w Polsce przed rokiem 2009, a więc przed wejściem w życie Ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej[5].

W roku 2009 w województwie małopolskim funkcjonowało 80 szpitali, z czego 40 niepublicznych. Jednak 93% łóżek szpitalnych znajdowało się w placówkach publicznych. Na jeden szpital publiczny przypadały 352 łóżka, na niepubliczny — 26. Z 40 szpitali publicznych, 17 było wieloprofilowych (zapewniało świadczenia z zakresu co najmniej 7 specjalności), a 13 specjalistycznych.

40 szpitali niepublicznych dysponowało łącznie 1048 łóżkami, a 37 miało ich mniej niż 100. Większość szpitali niepublicznych oferowała wyłącznie jedną specjalizację. Ogółem szpitale publiczne oferują pacjentom usługi w ponad 50 specjalizacjach, niepubliczne zaledwie w 15, z dominacją ginekologii i położnictwa, chirurgii ogólnej, naczyniowej, urazowej, plastycznej, nefrologii (4 niepubliczne stacje dializ, wysoko wyceniane przez NFZ), rehabilitacji medycznej, a tylko 4 szpitale miały profil szerszy.

Przy takim zróżnicowaniu oferty trudno dziwić się wyższej efektywności ekonomicznej sektora prywatnego. Trzeba również zwrócić uwagę na fakt, że szpitale publiczne zapewniają opiekę onkologiczną, usługi transplantologiczne, a również — o czym wobec starzenia się populacji nie można zapomnieć — opiekę nad ludźmi starymi, dotkniętymi wieloma schorzeniami. A to wszystko przy słabym dostępie do placówek stacjonarnej opieki pielęgnacyjnej (ZOL) oraz dramatycznym braku specjalistów i łóżek geriatrycznych.

Reasumując. Autorzy recenzowanej publikacji podejmują dwa główne wątki: współpłacenie za świadczenia opieki zdrowotnej oraz za prywatne ubezpieczenia zdrowotne. W istocie można to sprowadzić do jednego problemu: jak w sposób sformalizowany i czytelny wprowadzić do systemu opieki zdrowotnej dodatkowe środki, pochodzące bezpośrednio lub pośrednio od obywateli.

Dwa początkowe teksty odnoszą się do opłat nieformalnych, które są szczególnym problemem w krajach o wysokim poziomie korupcji. Sformalizowanie dopłat mogłoby ograniczyć skalę tego zjawiska. Z tekstów można wyprowadzić katalog potencjalnych korzyści, wynikających ze współpłacenia, ale też i zagrożeń, płynących z takiego stanu rzeczy. Jakie zatem mogą być korzyści?

- wzrost wpływów do systemu, w tym do placówek oferujących świadczenia zdrowotne z przeznaczeniem na poprawę jakości świadczeń, wyposażenia, wynagrodzeń personelu medycznego;
- ograniczenie dopłat nieformalnych;
- ograniczenie nieuzasadnionego medycznie korzystania ze świadczeń;

[5] Dz.U. z 2011 r., Nr 112, poz. 654.

- możliwość sterowania konsumpcją opłat (przy ich różnicowaniu wg kategorii ludności i rodzaju świadczeń) w sposób zgodny z polityką zdrowotną państwa (mniejsze dopłaty w podstawowej opiece zdrowotnej, wyższe w specjalistce i szpitalnictwie; niższe w przypadku procedur ratujących życie, o dowiedzionej skuteczności, wyższe w przypadku działań, które ograniczają się do poprawy jakości życia; niższe w działaniach profilaktycznych, wyższe w przypadku leczenia);
- wzrost świadomości społecznej, dotyczącej kosztów opieki zdrowotnej — może to wpłynąć na większą skuteczność działań z zakresu promocji zdrowia, poprzez obniżenie w przyszłości kosztów leczenia;
- współpłacenie może stać się czynnikiem motywującym do większej dbałości o zdrowie, poddawania się badaniom profilaktycznym.

Z analizowanych tekstów może wynikać, że zagrożenia mogą przeważyć nad korzyściami. Są to:

- marginalizacja grup o niskich dochodach — część osób będzie rezygnować z porady, opóźniać wizytę u lekarza, co może pogłębić proces chorobowy i w efekcie zwiększyć koszty leczenia, np. przez konieczność hospitalizacji, podawania kosztownych leków; rozwiązaniem może być wyłączenie z opłat osób o niskich dochodach, ale spowodowałoby to nieczytelność systemu, co prowadzi do nadużyć; ewentualność wystąpienia dodatkowych problemów z weryfikacją prawdziwości danych;
- wprowadzenie współpłacenia może ograniczyć korzystanie ze świadczeń, jednak jeśli będzie to dotyczyć także stanów zagrażających życiu, propozycja może okazać się problematyczna;
- doświadczenia niektórych krajów wskazują na wysokie koszty poboru opłat — może się okazać, że są one wyższe niż zyski z opłat;
- wybory pacjentów mogą nie być zgodne z priorytetami polityki zdrowotnej państwa, nie będą zatem sprzyjać jej realizacji.

Jako alternatywne w stosunku do bezpośrednich dopłat pacjentów można uznać prywatne ubezpieczenia zdrowotne. Mogą one być ofertą dla osób nieuprawnionych do świadczeń z systemu publicznego, a także dla wszystkich w zakresie świadczeń nieobjętych społecznym ubezpieczeniem zdrowotnym (czy innym systemem publicznym), proponując wyższą jakość usług, lepsze warunki, krótszy czas oczekiwania na wizytę czy zabieg. By jednak system prywatny mógł być komplementarny w stosunku do publicznego, muszą być dokładnie sprecyzowane i opisane standardy opieki zdrowotnej w systemie publicznym. Istnieje także obawa, że przy niskiej składce i upowszechnianiu ubezpieczeń prywatnych, nadzieja na dostęp do lepszej jakości świadczeń może okazać się złudna.

Kolejni autorzy podejmują wątek gotowości do współpłacenia czy to w formie dopłat bezpośrednich, czy też dodatkowego ubezpieczenia zdrowotnego. Decydenci, przedstawiciele służby zdrowia w różnych krajach popierają na ogół takie rozwiązania, ale są też świadomi zagrożeń. Bardziej sceptyczni są pacjenci. Choć badania społeczne wskazują na dość wysoką gotowość ponoszenia dodatkowych kosztów, jest ona dość wyraźnie zróżnicowana według cech socjodemograficznych. Należy też pamiętać, że udział wydatków gospodarstw domowych — i w ogóle wydatków na zdrowie — jest w Polsce wysoki.

Dlatego trzeba mieć świadomość, że wprowadzenie jakiejkolwiek formy współpłacenia może różnicować dostęp do opieki zdrowotnej i marginalizować część ludności w zakresie ochrony zdrowia.

Niemniej jednak, trudno nie zauważyć upowszechniania się prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych w Polsce. Coraz częściej pracodawcy włączają ubezpieczenie zdrowotne do zakresu dodatkowych korzyści dla pracowników, jednocześnie ponosząc część kosztów tego ubezpieczenia. Wobec pogłębiających się problemów finansowych sektora publicznego w zakresie zdrowia — co wynika zarówno ze starzenia się populacji, jak i z niskiego poziomu aktywności zawodowej ludności — wprowadzenie dodatkowych ubezpieczeń zdrowotnych wydaje się być nieuniknionym.

Rec. Grażyna Magnuszewska-Otulak
Instytut Polityki Społecznej
Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych
Uniwersytetu Warszawskiego

Z ŻYCIA NAUKI

Barbara Petz

Instytut Stosowanych Nauk Społecznych
Uniwersytet Warszawski

„Czwartki u Ekonomistów". Jubileusz prof. Tadeusza Kowalika w listopadzie 2011 r.

Niekwestionowany autorytet Tadeusza Kowalika inspiracją dla uczestników dyskusji

Konwersatoria „Czwartki u Ekonomistów" to cykl organizowany przez Polskie Towarzystwo Ekonomiczne od 2006 r. w formie otwartej debaty, która jest nagrywana (stenogramy) i komentowana. Do dyskusji zapraszani są nie tylko ekonomiści, ale także przedstawiciele rządu, polityki, osobistości świata nauki i kultury oraz dziennikarze. Organizatorzy, zauważając, że od dłuższego czasu funkcję środowisk opiniotwórczych w debacie ekonomicznej i ustrojowej sprawują kręgi polityczne, zadeklarowali: „pragniemy powstrzymać ten proces i przywrócić środowiskom nauki, eksperckim oraz publicystycznym właściwą rolę w inspirowaniu przemian i reform w naszym kraju"[1].

Jedna z cyklicznych, czwartkowych debat w Polskim Towarzystwie Ekonomicznym, która została zorganizowana 22 listopada 2011 r., miała powód wyjątkowy. Odbyła się ona pod przewodnim tytułem: *Jakiego ładu społeczno-gospodarczego Polska potrzebuje?*

[1] http://www.pte.pl/129_czwartki.html,dostęp z dnia 5.09.2012. Prof. Elżbieta Mączyńska, Prezes PTE, zaakceptowała zgłoszoną przez nas inicjatywę popularyzacji tych debat, często wykraczających poza wąskodyscyplinarne kwestie ekonomiczne.

Okazją do spotkania był jubileusz 85-lecia urodzin prof. Tadeusza Kowalika. Na prośbę Jubilata spotkanie, mimo uroczystej formy, miało charakter merytorycznej dyskusji. Poruszano w niej zagadnienia o długookresowym zasięgu i znacznej wadze społecznej[2].

Prezentowane tu omówienie wystąpień wybitnych panelistów powstało w oparciu o udostępniony na stronach PTE stenogram[3] i jest subiektywną relacją, w której wybrano i zinterpretowano najważniejsze wątki tych wystąpień[4].

Prof. Tadeusz Kowalik — jak we wstępie przypomniał prof. Paweł Kozłowski z INE PAN — jest profesorem nauk humanistycznych i ekonomii, stąd celowo zróżnicowane grono panelistów. W dyskusji brali udział ekonomiści i historycy, profesorowie: Ryszard Bugaj, Karol Modzelewski, Jerzy Osiatyński, Zdzisław Sadowski i Andrzej Walicki.

Uroczystość zgromadziła niezwykłych i wybitnych uczestników, przyjaciół i współpracowników Profesora z rożnych okresów jego działalności, wśród nich nestorów — przybyłego z Wiednia prof. Kazimierza Łaskiego, a także prof. Władysława Markiewicza. Wielu spośród tych, którzy nie mogli przybyć na spotkanie, nadesłało listy gratulacyjne. W przebiegu spotkania skutecznie unikano akcentów jubileuszowych, warto przytoczyć jednak odczytane na wstępie przez Prezes PTE — prof. **Elżbietę Mączyńską**, współprowadzącą spotkanie — słowa nadesłane przez prof. **Bogusława Fiedora**, rektora Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu: Składał on „(…) gratulacje i podziękowania za to wszystko, co mogliśmy w wymiarze intelektualnym i duchowym, doświadczyć dzięki pana znakomitemu dorobkowi naukowemu i pięknych cechach pana osobowości. Ten dorobek, w tym zwłaszcza w zakresie analizy funkcjonowania systemów gospodarczych, międzynarodowych studiów porównawczych, a także analizy ekonomicznych i społecznych aspektów transformacji od systemu gospodarki planowej do rynkowej, przyniosły Panu niekwestionowany autorytet i pozycję jednego z czołowych polskich ekonomistów współczesnej doby. Mój najwyższy szacunek budzi również Pana postawa moralna, charakteryzująca się wysoką skłonnością angażowania się w obronie uznawanych przez Pana ideałów i wartości. Postawa, która charakteryzowała pana zarówno w trudnych czasach realnego socjalizmu, jak i współcześnie — w warunkach wolności i swobód demokratycznych".

---

[2] Seminarium było wspólnym przedsięwzięciem PTE oraz Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN, z którym prof. Kowalik przez wiele lat był związany. Spotkanie prowadzili Prezes PTE prof. Elżbieta Mączyńska i Dyrektor Instytutu prof. Paweł Kozłowski, przekazując Jubilatowi — w imieniu środowiska ekonomistów współpracujących z PTE — wyrazy uznania i podziwu dla jego „bogatego dorobku naukowego i pięknej postawy życiowej, a także dbałości o dobro społeczne". 8 miesięcy później prof. Tadeusz Kowalik zmarł.

[3] http://www.pte.pl/pliki/2/21/CzuE_22_11_2011_ed_JO_PK_SA.pdf ,

[4] Od Redakcji: Opublikowany przez PTE stenogram nie był autoryzowany. Myśmy również nie zabiegali u mówców o autoryzację ich wypowiedzi. Chodziło nam o względnie szybkie zaznajomienie szerszego grona czytelników z przebiegiem tej kameralnej dyskusji.

Wybrany temat dyskusji — *Jakiego ładu społeczno-gospodarczego Polska potrzebuje?* — ma charakter uniwersalny i jest przedmiotem rozmów w wielu środowiskach. Jest też on obecny przede wszystkim w licznych pracach i wypowiedziach Jubilata[5]. Nawiązując do tematu seminarium, wszyscy paneliści, choć nieco różnili się w ocenie wyborów dokonywanych w polskiej transformacji, zauważali, że spotkanie odbywa się w momencie historycznie przełomowym, w którym trwający kryzys nie tylko skłania do zadawania pytań o sens i kierunki zmian ładu gospodarczego, ale także upowszechnia oczekiwanie takich zmian.

Pierwszy z występujących, prof. **Ryszard Bugaj** (Instytut Nauk Ekonomicznych PAN), przypomniał, że przed dwudziestu laty bohater spotkania — prof. Tadeusz Kowalik — właśnie w tej sali, w której spotkanie się odbywało, referował swoją ideę reformy przełomowej.

Mamy — stwierdził mówca — szczególne przyczyny, by do tej dyskusji powracać. „Dziś są w Polsce realne powody, by poszukiwać możliwości zmian. Jest też społeczne przyzwolenie na korektę tego ładu ustrojowego. Na pytania o źródła współczesnego kryzysu w gospodarce mamy, 'bohatersko upraszczając'" — jak to określił mówca — „dwie przeciwstawne odpowiedzi". Jedni powiedzą, że rozwiązanie, formowane od połowy lat 70., a urzeczywistniane od roku 1980, wraz ze zwycięstwami politycznymi Reagana i Thatcher, stosowane było niedostatecznie konsekwentnie. Prelegentowi jest jednak bliższa inna odpowiedź: szuka ona źródeł tych niepowodzeń w „pewnych skrajnościach modelu neoliberalnego. Umożliwił on ogromne zróżnicowanie dochodów i majątków, tak iż niestabilność — generowana przez rynek — przybiera ogromną skalę"[6].

Do tytułu seminarium odwołał się także prof. **Jerzy Osiatyński** (Instytut Nauk Ekonomicznych PAN): „Konkludując, wydaje mi się, że przedmiot naszych sporów, w tym także sporów toczonych przez dzisiejszego Jubilata, nie dotyczy przede wszystkim samej aksjologii pożądanego ładu społeczno-gospodarczego — możliwie pełnego zatrudnienia przy ograniczonych rozpiętościach w strukturze podziału majątku i dochodów oraz przy zapewnieniu równego dostępu do podstawowych dóbr i usług publicznych, bez względu na to czy mówimy o tym ładzie w Polsce, w Czechach, na Węgrzech, w Niemczech, w krajach skandynawskich, czy gdziekolwiek indziej. Różnice dotyczą narzędzi realizacji takiego

[5] Punktem wyjścia seminarium był tekst opublikowany na stronach PTE: Kowalik, T. *O możliwości wyboru systemu ekonomicznego,* w: http://www.pte.pl/pliki/2/21/T.Kowalik_O_mozliwosci_wyboru_systemu_ekonomicznego.pdf, dostęp z dnia 5.09.2012

Od Redakcji: Warto przypomnieć, że w naszym czasopiśmie wiele lat temu rozważaliśmy podobną kwestię; Por.: (1999) *FORUM Polityka społeczna: sfera zdeterminowań — sfera świadomego wyboru*, w: „Problemy polityki społecznej", nr 1/1999.

[6] Jak mówił prof. Bugaj: „(…) taki właśnie punkt widzenia, w wersji radykalnej, wyrażał w tej sali niedawno (obecny na seminarium) prof. Łaski, mówiąc, że gospodarka prywatno-rynkowa produkuje nierównowagę. Deficyt i dług nie jest więc rezultatem decyzji politycznych jakichś szaleńców, tylko jest odpowiedzią na wyzwanie, które tworzy rynek (…). Być może (…) rosnące nierówności w ciągu ostatnich 30 lat uwypukliły ten problem".

ładu oraz konkretnych instrumentów polityki gospodarczej i społecznej, zalecanych przez te dwa kierunki myślenia. To jest w gruncie rzeczy ta płaszczyzna sporu, w której dorobek naukowy dzisiejszego Jubilata, przyjaciela i bliskiego kolegi, tak bardzo odbiega od poglądów ekonomistów, którzy mieszczą się w głównym nurcie dzisiejszej ekonomii. Czy rzeczywiście — pytamy zwłaszcza dzisiaj, w trzecim roku kryzysu gospodarczego — ten ład mamy *grosso modo* pozostawić nieskrępowanemu działaniu mechanizmu rynkowego? Czy też — jak od lat dowodzi dzisiejszy Jubilat — ład taki można zbudować tylko w rezultacie umiejętnego łączenia interwencji państwa z mechanizmem rynkowej samoregulacji, szukania takich rozwiązań, w ramach których mechanizm rynkowy dostarczałby tego wszystkiego, czego dostarczyć może i powinien, państwo zaś dbałoby o te średnio- i długoterminowe wartości i cele, które chcemy osiągnąć w ramach tego ładu, co do którego wartości na ogół się zgadzamy?

(…) Spory, które w ekonomii toczymy 'od zawsze', w ostatnich 20 latach nie dotyczą przede wszystkim (…) pytań o te treści ładu społeczno-gospodarczego. (…) Dotyczą natomiast narzędzi, za pomocą których te wartości chcemy realizować. Czy te cele mają być osiągane wyłącznie w rezultacie autoregulacji rynku? Czy też mają być osiągane przez regulacyjne funkcje rynku, ale wspomagane i w jakimś sensie nakierowywane oraz regulowane przez państwo? (…) Ubocznym skutkiem kryzysu gospodarczego lat 2008-? jest bolesne przypomnienie, że autoregulacja rynku operuje krótkim horyzontem czasu, marnie uwzględnia cele rozwojowe i środki ich realizacji, które zwykle wykraczają poza rachunek ekonomiczny choćby największego przedsiębiorstwa, nie mówiąc już o tym, że ci najwięksi wywierają na rynek presje, która uniemożliwia takie jego funkcjonowanie, o jakim piszemy w podręcznikach ekonomii i którym zwodzimy naszych studentów".

Także trzeci z ekonomistów biorących udział w panelu, prof. **Zdzisław Sadowski** (PTE, członek PAN), wskazał na warunki, które determinują współczesną debatę: „(…) W ciągu ostatniego ćwierćwiecza rozwój światowy przyniósł dwa rodzaje przemian. Jedną wielką przemianą jest ta związana z rewolucją naukową czy naukowo-techniczną i ze wspaniałym tworzeniem cywilizacji informacyjnej, która ciągle się tworzy i burzliwie się rozwija. Drugą przemianą jest straszliwe wynaturzenie, jakiego doznała gospodarka rynkowa jako podstawowy system funkcjonowania gospodarki na świecie. To wynaturzenie, polegające na tym, że całe życie gospodarcze zostało podporządkowane kapitałowi finansowemu i rynkom finansowym. (…) Czy ten burzliwy rozwój wiedzy, z jakim mamy do czynienia, sprosta tym zdecydowanie negatywnym zjawiskom, które od pewnego czasu znamionują ewolucję systemu gospodarki rynkowej? Czy potrafi przezwyciężyć te zjawiska? (…) Ten ład, w którym świat się znajduje, ład społeczno-gospodarczy świata, jest w tej chwili właściwie bezładem. Znajdujemy się w sytuacji ogromnego i rosnącego napięcia, które może doprowadzić do bardzo różnych zjawisk".

Wypowiedzi panelistów koncentrowały się na dwóch zagadnieniach — z cała ostrością wracających we współczesnych dyskusjach — roli państwa w procesie zrównoważonego

wzrostu gospodarczego i zapewnianiu spójności społecznej, zwłaszcza zapobieganiu nadmiernemu zróżnicowaniu dochodów w okresie systemowej transformacji gospodarczej. Zagadnienia te miały szczególne miejsce w pracach Tadeusza Kowalika.

„W procesie szczególnie szybkiego rozwoju gospodarczego wielu krajów" — mówił prof. Osiatyński — „na co nieustannie w swych pracach zwraca uwagę Tadeusz Kowalik, wielką rolę odgrywało państwo — czy było to w przypadku dynamicznego rozwoju 'azjatyckich tygrysów', czy międzywojennej Polski, czy powojennej Irlandii. Państwo ma bowiem inny horyzont czasu, kiedy żłobi koryto zrównoważonego wzrostu gospodarczego, którego dobrodziejstwa będą udziałem wszystkich, kierując się przy tym średnio- i długoterminowymi przesłankami i czynnikami dynamiki gospodarczej. Te długofalowe działania państwa tworzą (lub nie) odpowiednie ramy dla realizacji potencjalnego wzrostu dochodu narodowego przy pełnym wykorzystaniu czynników wytwórczych, zapewnianym przez mechanizm rynkowy".

Na kwestiach podziału dochodu narodowego, braku niezbędnej spójności społecznej, rosnącego rozwarstwienia dochodów i majątków koncentrowały się wypowiedzi wszystkich panelistów. Jak mówił prof. Bugaj: „O ile (…) przyjęcie wzrostu jako kryterium dokonywanej zmiany jest dość powszechnie przez ekonomistów akceptowane, to oczekiwanie, by wzrost dokonywał się w warunkach względnej równomierności, (…) bez przekroczenia granic nierówności, wyraźnie dzieli środowisko ekonomistów". Tymczasem — zdaniem mówcy — można wskazać co najmniej trzy uzasadnienia dla takiego ujęcia:

- „Zgodnie z ujęciem ekonomii klasycznej, możemy stanąć na stanowisku, że wraz ze wzrostem dochodu maleje krańcowy poziom uzyskiwanej z jego posiadania satysfakcji. Wychodząc z takiego założenia łatwo możemy więc przyjąć, że nadmierne nierówności nie sprzyjają maksymalizacji tempa wzrostu dochodów.
- Po drugie, możemy przyjąć, i to jest mi bardzo bliskie — stwierdza mówca — że w gruncie rzeczy warunek tempa wzrostu i warunek względnie równomiernego podziału są względem siebie komplementarne; w długim okresie trudno sobie wyobrazić wysoką stopę wzrostu przy bardzo nierównomiernym podziale.
- Oczekiwanie równomiernego wzrostu ma też uzasadnienie czysto etyczne — co nie budzi wątpliwości".

Dyskutując o ładzie ustrojowym trzeba uwzględnić uwarunkowanie zewnętrzne: „nie warto tworzyć pomysłów, jeżeli nie mamy przekonania, że współczesny świat, który jest zglobalizowany będzie je co najmniej przyjaźnie tolerował" [7]. Trwający kryzys niewątpliwie przynosi oczekiwania zmian. Trzeba jednak — mówił prof. Bugaj — przede wszystkim określić kryteria i cele proponowanych zmian. „Punktem wyjścia dokonywanej zmiany powinien być „krytyczny stosunek do tego, co jest", kryterium zaś jej oceny może być

[7] „W dłuższym (zapewne) okresie, w światowej gospodarce będzie możliwe przyzwolenie na przemiany, idące w kierunku przebudowy tego ładu prywatno-rynkowego, który jest w Polsce tworzony, zgodnie z wytycznymi konsensusu waszyngtońskiego od ostatnich 20 lat. Polska, gdyby chciała iść taką drogą, nie stanie się krajem izolowanym, jak niegdyś Francja gdy prezydentem został Mitterand, który się wycofał ze wszystkiego".

stopa wzrostu, oceniana jednak w dostatecznie długim okresie (…) i takim, w którym główne instytucje systemu gospodarczego są mniej więcej stałe".

W jakim kierunku powinniśmy więc zmierzać? Mając, jak podkreśla prelegent, „świadomość kontrowersyjności proponowanych rozwiązań", konieczne jest stworzenie następujących warunków:

- „podtrzymanie 'aktora rozwoju gospodarczego': własnego państwa, choć jest wielu, którzy uważają, że używanie instrumentów, jakimi posługuje się państwo, nie jest potrzebne, a i inne podmioty mogą takimi instrumentami posługiwać się sprawniej;
- efektywnościowa reforma sektora publicznego;
- pluralistyczna scena polityczna, która krystalizuje alternatywy (…) i daje więcej niż ta demokracja, którą obserwujemy i która — mogliśmy to obserwować przy ostatnim exposé premiera Tuska — koncentruje się na ostrej politycznej przepychance;
- cały szereg rozwiązań, które by zmniejszyły skalę nierówności dochodowej: przede wszystkim podatki dochodowe;
- powrót do tego, co było znakiem Polski przez wiele lat, to znaczy do partycypacji pracowniczej. Sprzeciwem głównym wobec tego postulatu przez wiele lat było to, że menedżerowie mają długi horyzont czasowy, a pracownicy są nieodpowiedzialni, bo się z poniedziałku na wtorek zwalniają — stwierdza mówca. (…) Niedawno czytałem takie badania, które pokazują, że pracownicy zwalniają się rzadziej niż menedżerowie, a ich przywiązanie, szczególnie w warunkach bezrobocia, do miejsca pracy jest ogromne. Mamy problem nadzoru właścicielskiego i myślę, że to jeden ze sposobów, przy pomocy którego można by bezrobocie troszeczkę zmniejszyć;
- określenie właściwej skali sektora przedsiębiorstw publicznych: sektor ten powinien być niewielki, ale większy. To jest problem odbudowy sektora finansów publicznych".

O nieuchronności zmian ładu gospodarczego, a w tym o funkcji państwa w gospodarce, mówił także — sceptyczny co do skuteczności podejmowanych działań — prof. **Karol Modzelewski** (członek PAN): „Liberalizm ekonomiczny XIX w. nie był regulowany przez państwo, ale przez prawo, a państwo stało na straży prawa. Nie ma takiego prawa, które regulowałoby dzisiejsze poruszenia (…) kapitału finansowego w skali globalnej, ponieważ prawo międzynarodowe jest do tego absolutnie niezdolne, bo nikt za nim nie stoi. Wydaje się nieunikniony proces szukania przez różne siły polityczne sposobu zapanowania ponownie nad światowymi procesami gospodarczymi. Tymi siłami politycznymi muszą być oczywiście struktury istniejące, a więc państwo. Zapędzenie tych procesów, zamknięcie ich z powrotem w szańcach państw narodowych, jakkolwiek jest głoszone przez nacjonalistów i wydaje się spójną odpowiedzią na globalizację, moim zdaniem może nie okazać się realne. (…) to jednak w tej sytuacji można mieć nadzieję, czy raczej się obawiać walk o polityczną hegemonię w skali globalnej, żeby można było ustanowić kontrolę nad procesami gospodarczymi w skali globalnej. (…) Zdawałoby się, że pierwszym i zasadniczym postulatem, pierwszą ogólną reakcją wielu różnych gremiów

na wielki kryzys finansowy roku 2008 było oczekiwanie opanowania międzynarodowych ruchów kapitału, uporządkowania na nowo i uzdrowienia międzynarodowego systemu finansowego. (…)".

W dwóch zdaniach Janusza Głowackiego można znaleźć — mówi prof. Modzelewski — podsumowanie naszych przemian, nie tylko ekonomicznych: „**Uzyskaliśmy wolność, utraciliśmy oryginalność. To było opłacalne.** (…) To pierwsze zdanie zawiera w sobie krótką i trafną recenzję mechanizmów naszej transformacji. W Polsce istnieje ogromna skłonność do megalomańskiego przypisywania sobie roli sprawczej we wszystkim co się dzieje na świecie, a cóż dopiero u nas. Więc skłonni jesteśmy uważać, że my obaliliśmy komunizm, że myśmy rozwiązali Związek Radziecki i że wszystko to myśmy zrobili z własnej woli. Ja powątpiewam. Po pierwsze, uważam, że nie my obaliliśmy komunizm. I to nawet w Polsce. Przy czym nie wiadomo co to znaczy 'my'. Na ogół się uważa, że '**my'** to Solidarność, ale jako działacz tej Solidarności i dosyć silnie się z nią identyfikujący w czasie solidarnościowej rewolucji, czyli między Sierpniem '80 a grudniem '81 r., nie mam wątpliwości, że ta Solidarność przestała istnieć w stanie wojennym, ponieważ została zniszczona siłą militarną pod dowództwem Wojciecha Jaruzelskiego i nigdy nie zmartwychwstała. Przetrwała natomiast ta kadrowa struktura, będąca w istocie pewną konspiracją antykomunistyczną obudowaną środowiskami. Przetrwała również pewnego rodzaju inteligencka dysydencja, która związana była z tymi strukturami i co ważniejsze może, przetrwał mit, oparty na pamięci milionów Polaków, jedynego okresu czynnej przeżywanej wolności w ich biografii. I ten mit okazał się być ogromną siłą społeczną w roku '89. Kompromis, na który poszli więc generałowie (przyśpieszył) rozpad systemu, który zresztą przedtem zaczął rozmontowywać, bynajmniej nie mając tego w zamiarze, Michaił Gorbaczow. Wolność odzyskaliśmy, bo tak się złożyło, a oryginalność utraciliśmy, bo też się tak złożyło. (…)

W rezultacie, kiedy doszło do załamania się dyktatury, (…) powstała konieczność szybkiej zmiany systemu regulowania gospodarki, dotąd regulowanej przez dyktaturę. W chwili, gdy dyktatury zabrakło po prostu, zaszła konieczność szybkiego przejścia do rynku (…). Nie można było tego zrobić ewolucyjnie, w związku z tym nie obeszło się bez wielkich strat a skoro nie można było tego zrobić ewolucyjnie, to nie można było tego zrobić też bez wielkich strat. Straty musiały być tak wielkie, jak były w planie Balcerowicza, ale (…) pewne generalne wyznaczniki były od nas niezależne po prostu. (…) Myślę dziś, że tryumf neoliberalnej ekonomii i neokonserwatywnej polityki w latach 80. był trochę taki, jak pisanie przez kompozytora melodii do istniejącego wiersza. Wiersz był, i tym wierszem była globalizacja. Globalizacja gospodarki, to znaczy wymknięcie się decydującego nurtu procesów ekonomicznych spod kontroli państw narodowych. Innych nie ma. Spod kontroli spółek, innych nie ma. Spod kontroli demokracji, również funkcjonującej w skali narodowej, bo innych nie ma. To prowadziło, bo musiało prowadzić z mniejszymi czy większymi oporami, na ogół bez oporów, a bardzo często przy oklaskach, w stronę tego typu deregulacji, trochę może rozregulowania światowych procesów ekonomicznych, z którymi mamy do czynienia".

Prof. Modzelewski, jak mówi, nie daje recept: „Ja się zajmuję zawodowo wyłącznie dziejami. Jeżeli mogę coś powiedzieć (…) na podstawie moich własnych doświadczeń na temat naszych szans wywarcia wpływu na procesy światowe, to powiedziałbym tak — na pewno będziemy się starać. Na pewno coś z tego wyjdzie i na pewno to nie będzie to, co byśmy chcieli, żeby wyszło".

Prof. Jerzy Osiatyński, powtarzając tytułowe pytanie *Jakiego ładu społeczno-gospodarczego Polska potrzebuje?*, odpowiada natomiast: „Nie wydaje mi się aby miał to być ład szczególnie inny niż ten, którego potrzebują inne kraje w naszym regionie, czy w ogóle w Europie. (…) Ma być ład, który zapewnia samorealizację jednostki ludzkiej i możliwie szerokie ramy wyboru dróg owej samorealizacji".

Spośród licznych warunków, koniecznych dla zapewnienia owej samorealizacji i możliwości wyboru przez każdego dróg do niej prowadzącej profesor Osiatyński koncentruje się na dwóch:

- „możliwie pełnym zatrudnieniu, które jest warunkiem samorealizacji nie tylko o wymiarze gospodarczym, ale wartością autoteliczną, czynnikiem, który zapewnia ludziom poczucie społecznej użyteczności, własnego miejsca w strukturze społecznej. Z tego punktu widzenia pełne zatrudnienie (wyłączając bezrobocie frykcyjne i podobne) jest kategorią o znacznie szerszym wymiarze niż inne kategorie ekonomiczne;
- zagadnieniu podziału dochodu narodowego, rozwarstwienia dochodów i związanej z tym kwestii możliwie równego, powszechnego dostępu do usług publicznych. Tu mieści się także spójność społeczna, polegająca co najmniej na kontroli rosnącego rozwarstwienia dochodów i majątków, jeżeli nie na jego powstrzymywaniu.

Zacznijmy — mówi prof. Osiatyński — od kwestii związanej (…) z czynnikami mającymi zapewnić wysoką dynamikę zatrudnienia i PKB, to jest kwestii kosztów pracy. Koledzy, z którymi się spieramy, też chcą dążyć do tego, aby powstawało możliwie jak najwięcej miejsc pracy. W tym celu, ich zdaniem, trzeba obniżać koszty pracy, a wobec tego likwidować wszelkie instytucjonalne i prawne rozwiązania, które usztywniają rynek pracy. Tym kierowani domagają się eliminacji, a co najmniej radykalnego ograniczenia zakresu działania związków zawodowych. Te bowiem uniemożliwiają redukcje płac, przez co zmniejszają gotowość przedsiębiorców do tworzenia nowych miejsc pracy i zwiększania zatrudnienia z jednej strony oraz utrudniają walkę z inflacją z drugiej strony. Nie są to poglądy bynajmniej nowe. Ich wyrazem jeszcze w międzywojennej Polsce była broszura Jana Wąteckiego *Sztywne płace źródłem bezrobocia*, poddana surowej krytyce przez Michała Kaleckiego w jego eseju *Płace nominalne i realne*[8] (…). Dla ekonomisty wychowanego — jak Kowalik, a także obecny tu profesor Kazimierz Łaski, czy mówiący te słowa — na lekturze Kaleckiego i jego krytyki tych poglądów, są one nie do obrony. Ale po wstydliwym zejściu ze sceny poważnej argumentacji ekonomicznej w okresie powojennym, od przeszło ćwierćwiecza poglądy te znowu na niej panują".

[8] Por.: Kalecki, M. (1980) *Dzieła*, Warszawa, t. 2.

Mówca przypomina[9]: „uwzględnienie łącznych efektów dochodowych redukcji płac i jej wpływu na rozmiary efektywnego popytu prowadzi do wniosku, że obniżce płac towarzyszyć będzie redukcja zatrudnienia i globalnej produkcji".

Restrykcyjną politykę płac uzasadnia się także potrzebami hamowania inflacji. Jednak — przypomina prelegent — „(…) kraje o najniższej inflacji bynajmniej nie walczą z nią wysokimi stopami procentowymi. Niską inflację zawdzięczają natomiast porozumieniom ze związkami zawodowymi w ramach komisji trójstronnych i podobnych rozwiązań instytucjonalnych, z którymi mogą się dogadać co do tego, aby płace realne nie rosły szybciej niż wydajność pracy. (…)".

- „Zgodnie z **rekomendacjami ekonomii głównego nurtu**, utrzymanie wysokiej dynamiki gospodarczej i niskich stóp bezrobocia podlega rynkowej autoregulacji i wymaga nade wszystko elastycznych „w dół" płac, którą to elastyczność zapewniać ma polityka fiskalna i pieniężna przez utrzymywanie bezrobocia na dostatecznie wysokim poziomie.

---

[9] Jak przypomina mówca, teoretyczne uzasadnienie fałszywości założeń, które są fundamentem tych poglądów, każdy zainteresowany łatwo znajdzie w przywołanym eseju Michała Kaleckiego. (…) „Niewątpliwie im niższy jest jednostkowy koszt pracy, a więc im niższa płaca nominalna, tym silniejsza pozycja konkurencyjna przedsiębiorcy. (…) Wyobraźmy sobie gospodarkę o dwóch pionowo zintegrowanych działach, w której każdy wytwarza własne surowce i półprodukty, pierwszy dobra konsumpcyjne, a drugi inwestycyjne. Gdyby w tej gospodarce przedsiębiorcy całość zysków przeznaczali na inwestycje (nie konsumpcję), a pracownicy wszystkie zarobki na konsumpcję (nie oszczędzają ani nie inwestują): zyski równałyby się inwestycjom, tj. produktowi działu II, płace konsumpcji, tj. produktowi działu I, i oczywiście dochód narodowy równałby się sumie produkcji obu działów. Co więcej, równowaga wewnątrz działowa wymaga, aby płace pracowników zatrudnionych w dziale inwestycyjnym (II) równały się zyskom w sektorze konsumpcyjnym. Wtedy i tylko wtedy (przy przyjętych tu założeniach) całość produktu wytworzonego w obu działach zostanie zrealizowana.

Uchylmy teraz założenie, że przedsiębiorcy nie konsumują (ale utrzymajmy to, że pracownicy nie oszczędzają). Wtedy bilans dochodu narodowego po jednej stronie będzie się składał z sumy dochodów przedsiębiorców i płac, a z drugiej z sumy inwestycji, konsumpcji przedsiębiorców i konsumpcji pracowników. Wyobraźmy sobie teraz, że w rozpatrywanej gospodarce dla danego czasu mamy określone wielkości inwestycji, konsumpcji przedsiębiorców i konsumpcji pracowników. W której z tych trzech pozycji mogą zajść samorzutne zmiany? Przy naszych założeniach nie mogą one zajść w konsumpcji pracowniczej, ta bowiem zmienia się wraz ze zmianami płac (pracownicy wydają tyle, ile zarabiają). Mogą natomiast zmieniać się rozmiary inwestycji oraz konsumpcja przedsiębiorców.

Co się stanie, jeżeli w rozpatrywanej gospodarce nastąpi obniżka płac? Zmniejszy się popyt na dobra konsumowane przez pracowników, a w dalszym kroku rozmiary tej produkcji i zatrudnienia w dziale I. Czy wobec tego wraz z przesunięciem podziału dochodu narodowego od płac do zysków nastąpi co najmniej równy redukcji funduszu płac wzrost inwestycji lub spożycia przedsiębiorców? W obliczu kurczącego się popytu w dziale wytwarzającym dobra konsumpcyjne, trudno oczekiwać nowych decyzji inwestycyjnych netto w tym dziale, a wobec tego także w dziale inwestycyjnym; przeciwnie — można raczej spodziewać się ich redukcji. Trudno też w tych warunkach oczekiwać wzrostu konsumpcji przedsiębiorców, który mógłby skompensować pierwotny ubytek konsumpcji pracowników wywołany obniżką płac oraz ewentualny dodatkowy spadek inwestycji też owym spadkiem płac wywołany"; w: Kalecki, M. (1980) *Dzieła*, Warszawa, t. 2.

Można więc powiedzieć, że droga ta wiedzie do możliwie pełnego zatrudnienia przez odpowiednio wysokie bezrobocie.

- Z drugiej strony mamy **rekomendacje w stosunku do głównego nurtu krytyczne**, wychodzące z założeń współczesnej ekonomii efektywnego popytu, zgodnie z którą regulowany rynek pracy w ramach porozumień trójstronnych może zapewnić możliwie pełne zatrudnienie bez uciekania się do restrykcyjnej polityki fiskalnej i pieniężnej i generowanego w ten sposób dodatkowego bezrobocia.

Te specyficzne rozwiązania instytucjonalne — mówi prof. Osiatyński — lepiej lub gorzej służące realizacji celów polityki gospodarczej i społecznej, związanych z pożądanym ładem społeczno-gospodarczym, są kolejnym, trwałym obszarem dorobku naukowego prof. Kowalika, przesądzają bowiem o możliwościach samorealizacji każdej jednostki ludzkiej".

Przyczyny i następstwa nadmiernego zróżnicowania dochodów są też kluczową kwestią w wypowiedzi prof**. Zdzisława Sadowskiego**: „(…) Wszyscy obecnie narzekają, i słusznie, na ogromne zróżnicowanie dochodowe i majątkowe, z jakim mamy do czynienia w świecie, w dodatku ciągle rosnące. Otóż jest to następstwo tego wynaturzenia (gospodarki rynkowej), ponieważ proces ten ma właśnie to do siebie, że na jednym biegunie tworzy bogactwa, a na drugim pozostawia rosnącą nędzę. Efekty wzrostu gospodarczego, który ciągle się odbywa, nie trafiają do mas ludności, one pozostają poza nim. (…). To zróżnicowanie, ta polaryzacja, z którą mamy do czynienia, przynosi już przecież wyniki w postaci wzrostu napięć społecznych, konfliktowości, burz społecznych, a nawet trwających w tej chwili rewolucji społecznych w świecie arabskim, szykujących się również i gdzie indziej. (…) potrzebne jest ogólne współdziałanie, potrzebna jest eliminacja nędzy, biedy, głodu i wszystkich nieszczęść, które się z nimi łączą. (…)

Polska jest na tyle niewielkim krajem, że może się rozwijać przez pewien czas jeszcze własną drogą, może na swoim własnym odcinku próbować przezwyciężyć te same negatywne zjawiska, jakie obserwujemy wszędzie na świecie. Jeżeli zdoła podjąć walkę o eliminację biedy, jeżeli zdoła podjąć walkę o burzliwy rozwój wiedzy, jeżeli zdoła sprostać tym dwóm swoim największym priorytetom rozwojowym, to potrafi sobie zapewnić taki rozwój, który ją przez pewien czas będzie utrzymywał w pozycji kraju osiągającego coraz lepsze miejsce w świecie. Warto taki cel sobie postawić. Natomiast, czy on jest wykonalny, trudno powiedzieć".

Jaki ład społeczno-gospodarczy powinien temu towarzyszyć? „Uważam — mówi prof. Sadowski — że doświadczenie ostatniego ćwierćwiecza było to doświadczenie neoliberalizmu, który zapanował wtedy na świecie. Neoliberalizm jest kierunkiem ahistorycznym, bo próbował wskrzesić tezy twórców koncepcji liberalizmu ekonomicznego bez uwzględnienia 200 lat doświadczenia. Taka koncepcja nie mogła zdać egzaminu inaczej, niż właśnie burząc porządek i doprowadzając do tych zjawisk bezładu, o których mówię w tej chwili. Na szczęście to się skończyło, ten wielki kryzys i ta sytuacja, w której jesteśmy położyły kres neoliberalizmowi. Natomiast pozostała koncepcja liberalizmu demokratycznego, który moim zdaniem utrzymał się na arenie historii jako podstawowy kierunek tworzenia nowego ładu społeczno-gospodarczego w pewnej koniunkcji

z socjaldemokratyzmem. Koniunkcja ta została już wytworzona, kiedy — tylko przypomnę — w roku 1981 r. powstał rzymski manifest Międzynarodowego Zrzeszenia Liberałów, który *expressis verbis* sformułował tezę, że nie można osiągnąć celów liberalizmu w społeczeństwie, w którym jest masowe bezrobocie, w którym jest potężny margines biedy, w którym nie ma należytej ochrony zdrowia, itd. I z tego wyciągnął wniosek, że trzeba, aby państwo wspomagało i regulowało procesy rynkowe. Myślę, że tej koncepcji warto się trzymać, dostosowując do zmieniających się realiów. Ten manifest rzymski został, można powiedzieć, wyparty i wdeptany w ziemię przez zwrot w kierunku neoliberalizmu. Ale on żyje, on jest ciągle w pamięci niektórych osób, takich jak ja sam. To jest dokument, który moim zdaniem zasługuje na to, żeby poprawić, wydać jeszcze raz w odpowiedniej liczbie egzemplarzy, żeby można było z niego wyciągnąć rzeczywiste wnioski. To jest to wyzwanie. Dlaczego powiedziałem o koniunkcji z socjaldemokratyzmem? Liberalizm demokratyczny wytworzył różne koncepcje, m.in. koncepcję społecznej gospodarki rynkowej, o której warto pamiętać, bo może jakoś odpowiadać na pytanie, jak poprawiać system rynkowy. Ale obok tego jest inny kierunek, a mianowicie koncepcja państwa opiekuńczego, która powstała w rozmaitych kręgach, ale została mocno pchnięta naprzód i rozbudowana przez socjaldemokrację, zwłaszcza w krajach skandynawskich. Otóż, jeżeli przyjąć ideę koniunkcji, w obu tych koncepcjach można szukać właściwej odpowiedzi na pytanie, jakiego ładu Polska potrzebuje i jaka droga do niego prowadzi".

Ostatni z panelistów**,** prof. **Andrzej Walicki** (członek PAN), nawiązał do zawartej w wypowiedzi prof. Sadowskiego krytyki neoliberalizmu i podkreślenia miejsca liberalizmu w tworzeniu nowego ładu społeczno-gospodarczego „w pewnej koniunkcji z socjaldemokratyzmem". Przypomniał, że polska transformacja dokonywała się w okresie pewnego załamania się dotychczasowych, pozytywnych trendów w liberalizmie: to niewątpliwie przyczyniło się do jego fałszywego obrazu.

„W szerokiej historii liberalizmu — mówi prof. Walicki — wolny rynek nie jest centralnym punktem. Centralnym punktem nie jest wolność rynku, tylko wolność człowieka, która często bardzo bywa zagrożona przez wolny rynek proszę państwa. (…) Tendencją liberalizmu jest rzeczywiście to, żeby pewne sfery życia wyłączyć spod kontroli państwa suwerennego, czy to demokratycznego, czy to autokratycznego, takie sfery jak żadna suwerenna władza nie ma prawa naruszyć praw podstawowych, elementarnych praw jednostki, ani podstawowych, elementarnych praw mniejszości. Każda władza powinna być ograniczona, nie powinna sięgać tak daleko, żeby likwidować podstawowe wolności. Do podstawowych wolności liberałowie *expressis verbis*, liberałowie *sensu largo*, nie zaliczają wolności rynku".

Słowo liberalizm — przypomina prof. Walicki — zostało zawłaszczone przez neoliberałów i używane w odmiennym niż pierwotne znaczeniu. Inaczej jest w wypowiedziach liberałów szeroko pojętych, to znaczy liberałów politycznych: celem i wyróżnikiem współczesnego liberalizmu politycznego jest walka z cywilizacją nierówności. Przywracanie prawdziwego sensu słowu liberalizm ma znaczenie i nie trzeba oddawać tego słowa wal-

kowerem — podsumowuje prof. Walicki. „Jeżeli używamy (dziś) takiego pojęcia liberalizmu, z którego wynika, że trzeba demontować koniecznie państwo opiekuńcze, bo ono jest niedostatecznie liberalne, albo wręcz antyliberalne (…) to zapomina się o tym, że całe państwo opiekuńcze jest tworem liberalizmu i, co podkreślają wszyscy liberałowie polityczni, naturalnym rezultatem ewolucji myśli liberalnej".

Habilitacje w zakresie polityki społecznej zakończone w okresie od stycznia 2011 roku do kwietnia 2012 roku

Nordycki model „Welfare state" w realiach XXI. Dylematy wyboru i ewolucja systemu w społeczeństwach dobrobytu — wnioski praktyczne
Autor rozprawy habilitacyjnej: Wojciech Andrzej Nowiak
Data zakończenia: 2011/12/05

Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej
Autor rozprawy habilitacyjnej: Katarzyna Zamorska
Data zakończenia: 2011/09/30

Restytucja zdolności do pracy w polskim powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych
Autor rozprawy habilitacyjnej: Wiesław Koczur
Data zakończenia: 2012/04/27

Stymulatory i bariery rozwoju zakładowych systemów emerytalnych na przykładzie Polski
Autor rozprawy habilitacyjnej: Marek Zbigniew Szczepański
Data zakończenia: 2012/03/30

Związki zawodowe w systemie politycznym Unii Europejskiej
Autor rozprawy habilitacyjnej: Bogusław Jagusiak
Data zakończenia: 2012/01/23